TRANSFORMACIONES ECONÓMICO ESTRUCTURALES

POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO

María Arcelia Gonzáles Butrón

CEMIF

Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
Princeton Theological Seminary Library

https://archive.org/details/transformaciones00gonz

TRANSFORMACIONES ECONOMICO ESTRUCTURALES, POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO, 1982-1994

Colección Economía - Teología

CONSEJO EDITORIAL

Franz J. Hinkelammert
Pablo Richard
Maryse Brisson
José Duque
Francisco Cruz
Elsa Tamez
Arnoldo Mora
Wim Dierckxsens
Germán Gutiérrez

TRANSFORMACIONES ECONOMICO ESTRUCTURALES, POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO 1982-1994

María Arcelia Gonzáles Butrón[1]

LIBRARY OF PRINCETON

DEC 14 2006

THEOLOGICAL SEMINARY

[1] También conocida como Maruja. Ingeniera Química y M.C. en Economía. Profesora e Investigadora de la Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cofundadora e integrante de los consejos directivos del Equipo Mujeres en Acción Solidaria, A.C. (EMAS) y del Centro Michoacano de Investigación y Formación "Vasco de Quiroga", A.C. (CEMIF) en México y colaboradora del DEI desde hace varios años.

Portada. Carlos Villaseñor
Cuidado de la edición: Cecilia Fernández Zayas

Gonzáles Butrón, María Arcelia
Transformaciones económico estructurales, pobreza y desarrollo social
en México 1982-1994/María Arcelia Gonzáles Butrón
San José, Costa Rica: DEI, 1999
Michoacán, México: CEMIF, 1999
295 págs.; 21 x 14 cms.

ISBN 970-9056-64-6

1. Ajuste estructural
2. Crisis y neoliberalismo
3. Pobreza
4. Desarrollo social
I. Título

Hecho el depósito de ley

Reservados todos los derechos

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro

ISBN 970-9056-64-6

© Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI),
San José, Costa Rica, 1999
© Centro Michoacano de Investigación y Formación "Vasco de Quiroga", A.C.
(CEMIF), Michoacán, México, 1999
© María Arcelia Gonzáles Butrón, 1999

Impreso en México - Printed in Mexico

PARA PEDIDOS O INFORMACION DIRIGIRSE A:

DISTRIBUCIONES DEI, Lta
Apartado Postal 390-2070
SABANILLA
SAN JOSE DE COSTA RICA
Tels. 253 0229 - 253 9124
Fax (506) 253 15 41

DISTRIBUCIONES CEMIF, A.C.
Apartado Postal 7-49
C.P. 58260, MORELIA
MICHOACÁN, MÉXICO
Tels. 3 24 61 27 - 3 14 75 36
Fax (524) 3 24 61 27

A la memoria de Raúl Vidales Delgado

A mis hijos Raúl y Carlos, a mi nueva hija Karla y a mi nieto Dante y con ellos, a tod@s l@s hij@s de México y Latinoamérica, con la Esperanza de que con su espíritu y fortaleza transformen en el próximo milenio este doliente mundo hacia uno donde sea posible la Vida para todos y todas.

CONTENIDO

Prólogo 11
Introducción 17

CAPITULO I
CAMBIOS ECONOMICOS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA

1. Transformaciones económicas y políticas neoliberales en América Latina 21
   Algunos fundamentos del nuevo modelo capitalista 28
   El nuevo papel del Estado, las fuerzas sociales que impulsan el nuevo modelo y los escluídos 33
   Las políticas neoliberales en América Latina 36
2. Las crisis latinoamericana y las políticas de ajuste 39

CAPITULO II
CRISIS ECONOMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN MEXICO

1. La crisis de los ochenta y el ajuste neoliberal en México 54
   La crisis de 1982 y las políticas de estabilización y de ajuste 57
   Las nuevas reformas y la consolidación del cambio estructural neoliberal 61
   Reformas en el sector público y financiero 68
2. Impactos sociales del cambio estructural 78
3. Pensando en el horizonte de la economía mexicana 96

CAPITULO III
LA POBREZA: CRECIMIENTO EN EXTENSION E INTENSIDAD COMO CONSECUENCIA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

1. Concepto y medición de la pobreza 104
   Pobreza, marginación y desigualdad 109
2. Sobre las metodologías de medición de la pobreza 114
3. La pobreza en América Latina 119
4. La pobreza e indigencia en México 124
5. La pobreza en Michoacán, una experiencia de medición 139

CAPITULO IV
LAS CARACTERISTICAS Y LOS LIMITES ECONOMICOS DE LA REFORMA SOCIAL ANTE LA POBREZA Y LA CAIDA DEL NIVEL DE VIDA

1. Reforma social y políticas sociales ante la pobreza
¿Nuevas concepciones, nuevas acciones? 168
2. Políticas ante la pobreza en América latina 180
3. La política social en los noventas en México.
El Programa Nacional de Solidaridad y la experiencia michoacana 186
4. Gasto social, política social e impacto del PRONASOL 209
5. Otros límites económicos de la política social y perspectivas 217

Conclusiones 229

Bibliografía 235

Anexo I Balance del desarrollo de la Reforma Económica de América Latina durante los ochenta 245
Anexo II Métodos de medición de la pobreza 255
Anexo III Características generales del estado de Michoacán, México 259
Anexo IV Indice y grado de marginación 277
Anexo V Características/diseño de la muestra y técnica de investigación 283

Indice de cuadros 289
Indice de gráficos 295

PROLOGO

Cuando se recorren los países latinoamericanos y, México entre ellos, no se puede evitar sentir indignación e impotencia ante el incremento de la pobreza de las grandes mayorías, producto de la enorme exclusión que vienen sufriendo estos pueblos, hecho que queda indiscutiblemente evidenciado desde la década de los ochenta, período en el que todas estas economías transitan por procesos de ajuste estructural para reorientar sus procesos nacionales hacia los mercados externos en una lógica determinante de Mercado y exclusión social. El capitalismo ha entrado a una nueva etapa y por tanto nuestro continente también, con todas las consecuencias que de esto derivan.

La caída del muro de Berlín en 1989, el colapso del socialismo histórico, es el símbolo más visible y claro de la evolución del sistema capitalista mundial en estas últimas décadas. Se trata de la culminación de un proceso que se percibe ya a partir de la década de los setenta. Es la década de la reestructuración del sistema capitalista mundial en la que se produce un corte entre el capitalismo de reformas anterior, y un nuevo capitalismo extremo y desnudo que se implanta mundialmente en el curso del decenio de los ochenta en nombre de los "ajustes estructurales" y de la globalización y homogenización del mundo por la vía de los mercados. Hoy es común referirse a ese capitalismo, como neoliberalismo. Se trata de un capitalismo *tabula rasa* que abandona toda perspectiva de evolución social a favor de sus políticas "de choque". Es un sistema que Milton Friedman, uno de los principales representantes de este nuevo capitalismo, llega a llamar "capitalismo total"[1].

Con la caída del muro de Berlín en 1989 este capitalismo total ve llegado su triunfo definitivo. Celebra el "fin de la historia", más

---

[1] Ver Sorman, Guy: "Sauver le capitalisme-Le dernier combat de Milton Friedman", en *Le Devoir* (Montréal, Canadá), 5 abril de 1994, p. B2

allá del cual la humanidad no puede aspirar a nada nuevo. Cree tener en su bolsillo todo futuro humano por venir. Se establece un imperio para el que no existe ningún competidor, y que no deja por fuera nada en la tierra.

El presente libro muestra este nuevo capitalismo en México, en el contexto latinoamericano, trabajando un período en el que es posible ubicar las principales transformaciones del país hacia esta nueva etapa capitalista mundial. En éste y otros textos que hemos publicado, se muestra cómo en lugar de pluralismo de sistemas y de soluciones ha aparecido una sola solución homogénea, que se implanta ahora en el mundo entero. No hay mundos, sino que el capitalismo homogenizado es el mundo. A pesar de los cambios vertiginosos que siguen ocurriendo, aparece la resignación para unos y el aburrimiento postmoderno para otros. Pero aparece también una reformulación general de la resistencia a este sistema y de las perspectivas alternativas para el futuro.

Para pensar y construir estas alternativas es importante conocer la historia y las modalidades de estos cambios en cada uno de los países, de allí la importancia de trabajos como el que hoy divulgamos. El crecimiento de la pobreza, tanto en extensión como en intensidad como plantea la autora de este texto, ha sido y es una de las consecuencias más graves de estos cambios y está determinando desfavorablemente el futuro de las mayorías presentes y de las futuras generaciones. No basta reconocerla, el análisis de sus causas permite entender cómo opera la maquinaria neoliberal y, por tanto, se pueden ir generando formas de resistencia y cambio.

Hoy ya no es posible hablar más de ninguna "cara humana" del capitalismo, los grupos dominantes y protagonistas de este nuevo capitalismo, justamente por su omnipotencia, han perdido la capacidad y por tanto el poder, para enfrentar los problemas sociales, pero también el medio ambiente, de nuestro tiempo. Como nadie los puede cuestionar, nadie los puede obligar. Sin embargo si nadie los obliga, su propia omnipotencia los hace impotentes. Al no estar

enfrentados a ningún cuestionamiento serio y con poder de negociación, estos actores no pueden producir sino el capitalismo salvaje de nuestro presente. No obstante, este capitalismo omnipotente se revela como una máquina autodestructora, un monstruo que se devora a sí mismo. La mano invisible del automatismo omnipotente del mercado indica el camino hacia la muerte. De aquí sus límites.

Por estas razones plantear hoy el "desarrollo social" implicaría profundas transformaciones en esta propuesta capitalista globalizadora que justamente no toma en cuenta la dimensión social de la economía. Es más, en esta situación, los países del Tercer Mundo o ahora llamados del Sur han perdido la capacidad para efectuar cualquier política de desarrollo autónomo; la única posibilidad de desarrollo de nuestros países, consiste en un desarrollo relacionado con el mercado de los países centrales industrializados. Esta relación está restringida mayoritariamente a la producción de materias primas pero sin duda, se perciben hoy claras tendencias hacia la pérdida de importancia de la producción de materias primas del Tercer Mundo. Muchas de estas materias primas "naturales" están siendo rápidamente sustituidas por materias primas "sintéticas", lo que también hace superflua la fuerza de trabajo que las producía. Se ha reestructurado el Tercer Mundo: de un mundo en el cual se explotaba la materia prima explotando la fuerza de trabajo existente, se lo transforma en un mundo en el cual vive una población que ha sido convertida en superflua. La esencia de la población del Tercer Mundo es hoy, a diferencia de lo que ocurrió hasta hace cien años, que se trata, desde el punto de vista del Primer Mundo y de sus necesidades económicas, de una población sobrante y por lo tanto completamente prescindible.

Aún viendo este proceso desde los países latinoamericanos medianamente industrializados, se observan tendencias en la misma lógica esencial. Para que fuera posible el desarrollo –con integración de la población existente-, éste tendría que basarse en un crecimiento rápido de una producción industrial que se integre en la división mundial del trabajo.

Y cuanto más entran en este cálculo los problemas actuales del ambiente mundial, peor resulta la situación. Se sabe que un desarrollo sensato del Tercer Mundo, ya no puede ser una copia del desarrollo que han tenido los países altamente industrializados, el ambiente no podría resistir. Se sabe también que un desarrollo sensato obligaría al Primer Mundo a rehacer toda su estructura de producción y de decisiones tecnológicas, para someterla a las condiciones de sobrevivencia de la humanidad entera en el marco de la naturaleza existente. Como no hay disposición para eso, el Primer Mundo avanza en usar la destrucción del ambiente del Tercer Mundo en su provecho, con el fin de poder mantenerse el mayor tiempo posible. Estamos frente a un "heroísmo" del suicidio colectivo.

Aquí radica la importancia de la deuda externa, que permite a los países del Primer Mundo controlar las posibilidades de desarrollo del Tercer Mundo. Esta deuda se ha transformado en el instrumento decisivo para poder dictar la política económica y de desarrollo de los países endeudados. Si se observa la tendencia de los "ajustes estructurales" impuestos, resulta obvio que el condicionamiento central consiste en impedir la entrada de los países subdesarrollados por medio de productos industriales en la división mundial del trabajo, ¡nunca más! se permitirá otro Japón. En síntesis, los países capitalistas centrales han perdido su interés en la población y en una política de desarrollo del Tercer Mundo, y han pasado a bloquearla en el marco de todas sus posibilidades.

Si esto es así, resulta explicable todas las limitaciones que enfrentan las políticas sociales en nuestros países, como se puede observar en esta investigación para el caso de México. Se ha avanzado teóricamente de manera importante en nuevas concepciones de reforma y desarrollo social pero la esencia que subyace a esta lógica dominante del sistema capitalista actual, impide e impedirá el éxito de toda política social que pretenda combatir y erradicar la pobreza, la indigencia y todos los males de origen económico que aquejan a las mayorías de nuestras poblaciones.

He aquí algunos de los grandes retos para quienes estamos convencidos de que es posible la gestación de alternativas en solidaridad, en compromiso incluyente y de respeto a los derechos humanos de todos y de todas. Esta actitud cotidiana de vida es la que compartimos Maruja y yo junto a las familias DEI, CEMIF y otros colectivos de mujeres y hombres en América Latina, por ello me complace introducir la lectura de este libro que se inscribe en las preocupaciones y sueños latinoamericanistas.

Franz J. Hinkelammert
San José, Costa Rica, 1999

INTRODUCCION

Durante 1995, con la realización de la primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social[1], o también conocida como "Cumbre de la Pobreza", se difundieron testimonios, datos y reflexiones en torno a lo que se considera, es el desafío más grande que enfrentan los pueblos hacia el final de este siglo: la pobreza. Para quienes ponían en duda que durante la "década perdida" en Latinoamérica el número de pobres había pasado de 130 millones a principios de los ochenta, a más de 190 millones al final de la misma, estas cifras no sólo se confirmaban sino que se demostraba que seguían creciendo a pesar de que algunas economías reportaban lentos procesos de recuperación.

Según datos oficiales de la ONU, no sólo ha crecido enormemente la brecha entre ricos y pobres (la riqueza de las naciones se ha multiplicado por siete en los últimos 50 años), sino también el número de éstos últimos: alrededor de mil trescientos millones de seres humanos viven hoy en una situación de pobreza degradante y más de la mitad padecen hambre todos los días. En los últimos treinta años el 20% más rico del mundo tuvo ingresos 60 veces mayores que el 20% más pobre (en 1960 era 30 veces). Más de 120 millones de personas en el mundo se encuentran oficialmente desempleadas y muchas más permanecen en situación de subempleo. Crecen la inseguridad, la violencia y la degradación ambiental. Se mantienen la desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres a pesar de los esfuerzos manifiestos por transformar esta situación en las últimas décadas. Según las mismas fuentes, de cada 100 pobres en el mundo, 70 son mujeres; se calcula que de cada 100 horas de trabajo mundial, 67 las realizan mujeres pero sólo el 9.4% de los ingresos está en sus manos; de cada 100 analfabetas en el planeta, 66 son mujeres; la

---

[1] Convocada por las Naciones Unidas, en Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995

participación de éstas en las instancias de toma de decisiones no rebasa en su mayoría al 4%.

La creciente concentración de la riqueza y los procesos de exclusión económica se ubican entre las principales razones explicativas de esta situación, lo cual tiene que ver con concepciones y prácticas del desarrollo económico y social: el *ser humano* no está en el centro y en el eje del mismo, sino el capital.

Los imperativos económicos y éticos que se desprenden de lo anterior, motivaron el desarrollo de este trabajo.

Desde México, como parte de la realidad Latinaoamericana, interesaba en primer lugar, profundizar en el conocimiento de la racionalidad económica y por tanto la lógica organizativa, subyacentes al modelo de crecimiento y desarrollo que se acabó de perfilar y se empezó a consolidar durante la década de los ochenta hasta la actualidad. Era importante el análisis de algunas continuidades y rupturas con respecto a las políticas anteriores al neoliberalismo de los noventa, sus principales propuestas, las fuerzas sociales impulsoras y el nuevo rol del Estado.

Este análisis sólo podía hacerse tomando en cuenta la crisis económica que fue la constante de las economías latinoamericanas en estas últimas décadas. Se consideraba que las razones de la crisis y sus "propuestas de superación" tenían que ver directamente con el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo, de economía abierta y altamente excluyente. Se ha producido un cambio estructural profundo y las políticas de ajuste de corto y largo plazos son los instrumentos al servicio de esta nueva orientación económica y están siendo privilegiados en esta nueva fase capitalista.

Se considera que el crecimiento tan exorbitante de la pobreza en los ochenta y noventa, con todos sus impactos, es consecuencia de estos ajustes estructurales hacia el modelo económico neoliberal de desarrollo y se constituye hoy como el problema más grave a atender los próximos años, de allí la necesidad de profundizar en su medición y sus alcances para el consecuente diseño de alternativas. Supuestamente, nuevas concepciones del desarrollo social dan marco

a nuevas acciones para el abatimiento y erradicación de la pobreza y se constituyen en las novedades de los últimos años en los países latinoamericanos en general, y en México en particular. Interesa su estudio en tanto son las respuestas locales y nacionales a esta gran problemática. Como se verá en este estudio, las políticas sociales para la erradicación de la pobreza son coherentes con el modelo económico vigente, por tanto no responden realmente a nuevas concepciones del desarrollo social que se sustentan en situar al ser humano en el centro-eje de la racionalidad económica. Por el contrario, pretenden mitigar la pobreza con medidas poco contundentes y sobre todo no atentadoras de la lógica económica impuesta.

Los capítulos para la presentación de esta investigación se han estructurado de acuerdo a estos objetivos.

En el primer capítulo se desarrollan algunas de las principales razones de la reorientación económica hacia el neoliberalismo en Latinoamérica y las características de las políticas de ajuste estructural cuyo carácter de largo plazo está sirviendo para el cambio profundo de rumbo de estas economías y su mayor integración a la economía mundial. También, se realiza una descripción somera de la crisis y de la aplicación de políticas de corte neoliberal con sus consecuentes impactos sociales.

En el contexto latinoamericano, en el segundo capítulo, se describen algunas características de la crisis mexicana de los ochenta y de las políticas de ajuste estructural que se sucedieron en esa década y principios de los noventa, para mostrar sus graves consecuencias en el crecimiento de la pobreza y la indigencia en el país. Se priorizó el análisis de lo ocurrido durante las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari pues se considera que fue en esta etapa en la que se definió el nuevo rumbo de la economía mexicana, un nuevo modelo de crecimiento orientado hacia el mercado externo y altamente excluyente. Las políticas económicas de estabilización y ajuste, los pactos de solidaridad, la transformación del rol del Estado en la

economía y las reformas del sector público y financiero, fueron los principales medios para lograrlo. Los impactos sociales más significativos que se fueron produciendo y/o acentuando con estos cambios estructurales, se muestran en el último apartado del capítulo.

Como se considera que la consecuencia más importante de estos cambios es el continuo crecimiento de la pobreza -tanto en extensión como en intensidad- en dimensiones nunca experimentadas en el país, se dedica por completo a su estudio el tercer capítulo. En él se da desde la discusión teórico metodológica, hasta una experiencia de diagnóstico-medición de la pobreza en localidades suburbanas y rurales del Estado de Michoacán. Como se verá más adelante, en ésta última se verifican las mismas tendencias que se observan a nivel nacional y hasta en el contexto latinoamericano.

En el cuarto capítulo se analizan las respuestas a esta problemática, desde la discusión teórica hasta la práctica empírica. Se revisan someramente concepciones y medidas de política social en Latinoamérica y, en especial, la experiencia mexicana con el Programa Nacional de Solidaridad (nacional y en Michoacán) en el período de estudio. Este análisis ha servido para observar que, la falta de eficacia en las acciones para la erradicación de la pobreza tienen que ver con su dependencia de la política económica y por tanto, con su funcionalización al neoliberalismo, a la etapa del capitalismo actual.

En las consideraciones finales, se recuperan algunas de las principales lecciones que se derivan de esta investigación y, sobre todo; los enormes desafíos que se tienen que enfrentar para detener la producción constante de excluídos que constituyen los pobres de hoy.

Michoacán, México, noviembre de 1998

CAPITULO I

CAMBIOS ECONOMICOS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA

En las últimas dos décadas se han producido cambios trascendentes en las economías latinoamericanas, incluída la economía mexicana.

En este capítulo se plantean a grandes rasgos las principales razones de la profunda reorientación económica y las características de las políticas de ajuste estructural cuyo carácter de largo plazo está sirviendo para el cambio de rumbo de estas economías y su mayor integración a la economía mundial.

También se realiza un somero análisis de la crisis y de la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal pues éstas se consideran indispensables para entender el proceso de consolidación de los modelos de crecimiento y desarrollo actualmente dominantes en estos países con sus consecuentes impactos sociales.

1. Transformaciones económicas y políticas neoliberales en América Latina

A fines de los setenta y más definidamente en los ochenta, las economías de América Latina y El Caribe transitaban por profundos procesos de reorientación y transformación económica que han cambiado radicalmente el panorama económico social para los noventa.

Estas transformaciones responden, según diversos estudios, a la crisis del modelo de acumulación capitalista de la posguerra

cuyos signos de agotamiento ya eran evidentes en nuestro continente en los años sesenta.[1]

En términos generales, un capitalismo desarrollista e intervencionista, expresado con diversas particularidades en el modelo de sustitución de importaciones, va siendo transformado hacia una modalidad abierta y no intervencionista. Las políticas de ajuste estructural y sus correspondientes programas conducen a cambios estructurales de largo plazo más que a "ajustes" coyunturales o de corto plazo. Vale aquí distinguir las políticas de ajuste de las políticas de estabilización: éstas últimas fueron justamente de corto plazo y tenían como objetivos una serie de correctivos para la superación de la inflación y los déficit en balanza de pagos, eran parte de las políticas de ajuste estructural propiamente cuyos ejes de acción prioritarios en la primera mitad de los ochenta fueron las políticas monetaria y fiscal; sin embargo, éstas tienen que ver más con objetivos estratégicos de largo plazo, con la

---

[1] Esta etapa ha sido muy estudiada, algunos textos explicativos de la crisis por agotamiento del patrón de acumulación son: Carrere, Bernard, Paul Sweezy, et. al.. *1974: Crisis estructural del capitalismo. Crisis energética - Crisis política.* Edit. La Oveja Negra, Medellín, Colombia, 1974. Semo, Enrique. *La crisis actual del capitalismo.* Eds. de Cultura Popular, México, 1975. Mandel, Ernest. *La Crisis 1974-1980.* Eds. Serie Popular Era, México, 1977. Aguilar, Alonso. *La crisis del capitalismo.* Edit. Nuestro Tiempo, México, 1979. Vicens, Lucas. *Crisis económica.* Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana, 1982. Castro, Fidel. *La crisis económica y social del mundo. Sus repercusiones en los países subdesarrollados, sus perspectivas sombrías y la necesidad de luchar si queremos sobrevivir.* Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados, Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, Cuba, 1983. Varios autores. *La crisis del capitalismo y los países subesarrollados.* Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982. Dos Santos, Theotonio. *La crisis norteamericana y la América Latina* . Eds. El Tigre de Papel, Bogotá, Colombia, 1971. Varios. *1979: ¿La crisis quedó atrás?* Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía, UNAM, México, 1980. Varios. *Crisis capitalista contemporánea, movimiento obrero y perspectivas del desarrollo latinoamericano.* Eds. Universidad Autónoma de Guerrero, Guerrero, México, 1981. Pipitone, Ugo. *El capitalismo que cambia.* Eds. Era, México, 1986. Valenzuela Feijóo, José C. *¿Qué es un patrón de acumulación?* Eds. Facultad de Economía, Serie Economía de los noventa, UNAM, México, 1990. Lundahl, Mats y Wim Pelupessy (edits.). *Crisis económica en Centroamérica y El Caribe.* Eds. DEI, San José, Costa Rica, 1989.

transformación del modelo económico mismo, en un contexto de mayor integración de nuestras economías a la economía mundial.

Con la "crisis de la deuda", a partir de 1982, organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial empezaron a plantear abiertamente la necesidad de un *ajuste estructural, del "cambio de estructuras"*.[2] Hasta ese momento nuevos créditos permitían pagar el servicio de la deuda pero un cambio en la política monetaria y crediticia estadounidense a finales de los setenta condujo a frenar el refinanciamiento del servicio y su pago se tornó prácticamente inviable para nuestras ya desequilibradas economías. Esto y todas las presiones derivadas de las sucesivas renegociaciones, fueron fundamentales para la imposición de políticas de ajuste estructural a pesar de la oposición de diversos sectores sociales y hasta de algunos gobiernos.

Ciertamente, se estaba empezando a operar un gran cambio de estructuras. Como plantea F. Hinkelammert, se trataba de un cambio que postergaba las tareas del desarrollo del continente en función de una radicalización del capitalismo, para sustituir al capitalismo intervencionista y organizado de los 50 y 60, por un capitalismo desnudo y antisocial.[3]

> La política de capitalismo extremo -política de mercado total- surgida en la década de los 70, sirvió a partir de 1982 para estructurar las economías de América Latina en función de la transferencia de un excedente maximizado hacia los países del centro, quienes son los dueños de la deuda externa de América Latina. La tesis del ajuste estructural se reformuló a partir de 1982 en el sentido de un capitalismo extremo orientado a crear las condiciones estructurales para transferir desde América Latina hacia

---

[2] Hasta ese tiempo sólo los movimientos sociales y los sectores progresistas latinoamericanos hablaban de un cambio de estructuras; ciertamente la propuesta de estos organismos financieros internacionales tenía una orientación radicalmente distinta, como se verá más adelante.

[3] Hinkelammert, Franz. *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda.* Eds. DEI, San José, Costa Rica, 1990. p. 31

> los países desarrollados del centro, un excedente lo mayor posible. *Ajuste estructural significa ahora: transformación de América Latina en función de un capitalismo extremo capaz de transferir a los países del centro un máximo de excedentes.* La denominación de "ajuste estructural" se refiere a esta política, que pone la transformación del capitalismo hacia el mercado total al servicio de la transferencia de un excedente máximo hacia los centros del mundo capitalista.[4]

Esta perspectiva del denominado capitalismo extremo estuvo ya claramente presente en los setenta y, más particularmente, la crisis de los setenta parecía convencer a muchos gobiernos de la urgencia del cambio estructural propuesto por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, algunas medidas más drásticas de política económica para avanzar en estos cambios fueron moderadas y hasta postergadas debido a la llamada "crisis del petróleo" surgida en 1973, que en realidad fue una etapa en la que se produjo una gran liquidez en el sistema financiero con la consecuente disponibilidad de capitales para créditos. Hay muchos estudios que documentan esta etapa en la que incluso nuestros países fueron inducidos a contratar más deuda con grandes facilidades. Una expresión de ésto es el hecho de que la deuda en América Latina se multiplicó seis veces en la década y en cerca del 60% entre 1980-1982, pasando de 28 861 mdd en 1970 a 182 940 mdd en 1980 y a 288 238 mdd en 1982.[5]

Cuando las condiciones financieras internacionales cambian y se restringen los créditos de largo y corto plazo, nuestros países pierden capacidad de pago y se produce en 1982 la crisis de la deuda. La oportunidad para el desarrollo rápido de los "ajustes estructurales" no se hizo esperar en toda la región, lo cual fue justificado políticamente dados los fuertes desequilibrios manifiestos

---

[4] Ibid., p. 32

[5] CEPAL. "América Latina y El Caribe: balance de pagos 1950 - 1984", *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL,* No. 10, Santiago de Chile, 1986

en nuestras economías, expresados especialmente en intensos procesos inflacionarios, fuertes déficit gubernamentales y recesión económica.

Durante la década de los ochenta se desencadenaron los conocidos Planes y Programas de Estabilización, como el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil, los "fujishocks" en Perú, los Planes de Estabilización y Reordenamiento Económico en México, entre otros. Cada nuevo período gubernamental en cada país servía para modificar estos planes y programas, más no para cuestionarlos y menos aún para evidenciar los objetivos estratégicos subyacentes a los mismos.

Lo que estaba ocurriendo en realidad eran transformaciones profundas en el modelo económico vigente. La sustitución de importaciones, el fortalecimiento del mercado interno y, por tanto, los intentos de desarrollo nacional estaban siendo completamente abandonados para dar paso a economías más orientadas al fomento de las exportaciones, al fortalecimeinto de mercados externos y al desarrollo de los centros de poder económico internacional.

> La política del desarrollo es ahora sustituida por la política de la extracción del máximo de excedentes, pase lo que pase con el desarrollo de América Latina. Esta política recibe el nombre de *ajuste estructural*. Ya no se habla más de desarrollo, sino de los mercados. Tampoco se habla más de dependencia, porque la dependencia ha aumentado de tal manera que ya se puede impedir hablar de ella. De lo que sí se habla, es de la necesidad de pagar aportes de capital...[6]

Se trata de lograr, a través de ajustes estructurales, economías más integradas a la lógica predominante del mercado mundial, economías que puedan transferir el máximo de excedentes posibles, y, en este objetivo,

---

[6] Hinkelammert, F. *La deuda externa...*, op. cit., p.34

> No interesa cualquier tipo de excedente productivo en América Latina, sino solamente aquelos excedentes que derivan en divisas transferibles. Por lo tanto, todos aquellos excedentes producidos que no sean transferibles, pueden ser destruidos. Esto explica que solamente los excedentes que aparecen en la balanza comercial de los países latinoamericanos tengan significado para este modelo. *Es necesario maximizar el saldo positivo de la balanza comercial, para maximizar la transferencia de excedentes hacia los países del centro. Por lo tanto el ajuste estructural hace girar toda la política económica alrededor del saldo de la balanza comercial. Lo que aumenta el saldo es bueno; lo que lo disminuye, es malo. Ese es el principio de inteligibilidad del ajuste estructural.* Lo que hace falta es aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones, sujetando toda actividad económica a este principio simple. Se concentra así toda inversión en actividades de exportación y se eliminan, en lo posible, las inversiones para el mercado interno. Al eliminar estas inversiones, por supuesto, se destruyen también los excedentes producidos en los mercados internos; el excedente externo destruye los excedentes internos. Pero ahora ya sólo se habla de los excedentes externos. Aparece así un automatismo creciente de la miseria.[7]

Esta orientación clara hacia el mercado exterior y al abandono de los objetivos de desarrollo interno nacionales tiene límites, pues no se pueden transferir todos los ingresos en razón de las exportaciones; los ingresos se requieren para cubrir las importaciones necesarias para seguir produciendo internamente para transferir y, también, para sostener el conjunto de requerimientos que implica el nuevo modelo capitalista. De aquí la importancia que reviste el nuevo papel del Estado en nuestras economías.

Se observa un nuevo rol del Estado en el nuevo modelo económico, un Estado aún más funcional a los requerimientos de la acumulación en el que se pueden destacar las siguientes

---

[7] Ibid., p. 35. Subrayado nuestro.

características: un Estado menos empresario directo pero sí promotor y hasta subsidiario de empresas exportadoras; con un menor aparato gubernamental y operando con sistemas más eficientes en la lógica de disminución del gasto público, especialmente en la esfera social. Un Estado más cuidadoso en el control social lo cual es indispensable para la consolidación del nuevo modelo. Por eso ingresamos en la región a las llamadas "nuevas democracias", en las que aparentemente desapareció la lógica de seguridad nacional, lo cual contrasta ciertamente con el crecimiento de los presupuestos para las fuerzas armadas en la mayoría de países latinoamericanos, una de cuyas evidencias es que los aparatos represivos a la movilización social se mantienen como en la década de los setenta sólo que ahora éstos revisten formas más sofisticadas entre las que se advierte, por una parte, un discurso más negociador y concertador hasta donde sea posible y, por la otra, distintas manifestaciones en el continente de las llamadas "guerras de baja intensidad" que con la acción de los medios de comunicación bajo el control de las fuerzas dominantes, muchas veces no se reconocen, salvo por quienes las sufren directamente.

Dados los crecientes niveles de la pobreza, el desempleo y la inseguridad social, se considera que el Estado va a mantener todas aquellas funciones que tengan que ver con el "factor humano" o "capital humano", según denominación de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, cuyo comportamiento es fundamental para la consolidación del modelo vigente. De allí que sea tan importante la educación especializada así como también lo es mejorar las fuerzas del orden.

Algunos fundamentos del nuevo modelo capitalista

Aunque prevalece un importante debate sobre las características del nuevo modelo económico dominante[8] se coincide respecto a sus fundamentos últimos que se sustentan en el liberalismo económico. Para José Valenzuela Feijóo el reordenamiento económico estructural es coherente con un proyecto político específico que es recubierto ideológicamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Desde un ángulo teórico muy general, esta ideología se asienta en principios walrasianos, tales como: a) la economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de *equilibrio estable*; b) tal equilibrio se corresponde con una *plena utilización* de los recursos productivos; c) la asignación de los recursos es *óptima* y, por tanto, da lugar a la maximización del dividendo social.[9] Según el mismo autor, la coherencia interna de este esquema ha sido fuertemente criticada por Sraffa, Garegnani y otros, además de que la evidencia empírica contrasta con tales principios, sin embargo se ha insistido en ellos y se vienen imponiendo ya no por consideraciones científicas sino por afanes político-doctrinarios.

Sobre la base de los principios de la teoría neoclásica, teóricos como Karl Popper y Friedrich Hayek profundizaron marcos sustentadores, fundamentaron y justificaron una perpectiva epistemológica, e inclusive, según R. Gómez "elevaron el *modus operandi* de la economía neoclásica, y le dieron el status de método universal para las ciencias sociales".[10] De allí que se intente actualmente generalizar el método de la teoría económica "neoliberal" -pragmática y con el horizonte de totalización del

---

[8] En América Latina ha recibido principalmente las denominaciones de monetarista, fondomonetarista y neoliberal

[9] Valenzuela Feijóo, José C. *Crítica del modelo neoliberal. El FMI y el cambio estructural.* Eds. Facultad de Economía, UNAM, México, 1991. p. 16

[10] Gómez, Ricardo J. *Neoliberalismo y seudociencia.* Lugar Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1995. p. 159

Mercado- a las otras ciencias sociales. Se pretende reivindicar el darwinismo social que justifica la exclusión económica de muchos seres humanos en una lógica de Mercado apoyada en una "racionalidad científica" supuestamente neutra y objetiva.

Popper y Hayek sustentan de este modo la preferencia por una determinada teoría económica ligada a un programa político: el del liberalismo neoclásico, el cual sería retomado, con algunas modificaciones, por la escuela de Chicago, especialmente planteado por Milton Friedman y exportado como "objetivamente científico" a todos aquéllos que pretendan acceder al paraíso consumista del llamado primer mundo[11]. Con este último economista la propuesta liberal neoclásica no avanza sustancialmente en el plano teórico pero sí en su formalización: con el uso de la econometría trata de acumular la mayor evidencia empírica que demuestre la verificación de algunas de sus hipótesis básicas como son la posibilidad de maximización de ganancias y la existencia de condiciones de equilibrio sin intervención estatal.

De modo general, los supuestos más importantes de la concepción neoliberal de la economía que Popper, Hayek y Friedman comparten son los siguientes:[12]

* Toda realidad, y en particular la realidad social, es un conjunto que resulta del agregado de elementos interrelacionados por situaciones que operan exclusivamente entre dichos elementos individuales.
* La sociedad es sólo el nombre del conjunto de los individuos que la componen, ligados entre sí especialmente por un sistema de tradiciones homogéneas.

---

[11] Ibid., p. 160

[12] Para un mayor desarrollo de estos supuestos se pueden consultar los capítulos VII y VIII de la obra citada de Ricardo J. Gómez y el capítulo II del texto de Franz Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*. Eds. DEI, San José, Costa Rica, 1984. En este último, también se hace referencia a la síntesis de estos principios expuestos por Hayek en su conferencia con motivo de la recepción del Premio Nóbel de Economía cuyo título fue "La pretensión del conocimiento".

* El ser humano es básicamente un ser egoísta, consumidor y propietario de sus bienes.
* El ser humano es un ser de tradiciones, la primera, la que resulta de su naturaleza básicamente egoísta; la segunda, la de la ciencia.
* Los seres humanos son naturalmente desiguales. La única igualdad válida es la igualdad política ante el mercado y la ley.
* La libertad es abstracta, individual y negativa.
* El mercado es el único ordenador racional y la planificación es irracional.
* La democracia es el sistema político recomendable en tanto no interfiera con el funcionamiento del libre mercado.
* La sociedad capitalista neoliberal es insuperable.

Este conjunto de supuestos tienen consecuencias y efectos prácticos muy trascendentes para entender la situación actual, son aceptados -explícita o implícitamente- por los principales centros del capitalismo contemporáneo y pretenden imponerse a todos los rincones del planeta.

Se traducen por ejemplo en la propuesta de liberalización económica, según la cual, la asignación económica de los recursos debe ser resultante de la operación espontánea de las fuerzas del mercado. En la tradición clásica esto se entiende en el sentido de aceptar la ley del valor como mecanismo central de regulación económica. En el plano más abstracto, a este principio se opone el de la planificación[13]. Contradictoriamente, en la práctica no se acepta la intervención estatal pero sí la intervención y planificación oligopólica, favoreciendo el mecanismo de competencia. También se observa en la actualidad cómo el liberalismo económico se combina con formas políticas muy poco liberales y sí intervencionistas, condicionadoras y coactivas.

---

[13] Valenzuela, J. *Crítica del modelo...*, op. cit., pp. 17-18

Por otro lado, el proyecto o "paquete neoliberal" impulsado por el FMI en México y América Latina, está fuertemente asociado al plano de recuperación hegemónica y de reestructuración global impulsado por los sectores dominantes de Estados Unidos, especialmente a partir del gobierno de Reagan.[14] Lo que está de fondo en juego es la defensa feroz de la lógica esencial del capitalismo que es la lógica de valorización del capital cuyo grado de valorización se mide por la tasa de ganancia, de allí que las fluctuaciones de ésta regulen las fluctuaciones de la acumulación y del nivel de la actividad económica. En una crisis, cuando se habla de recuperación se está haciendo referencia justamente a la recuperación de la caída de la tasa de ganancia.

Este es un aspecto muy importante para entender el papel de la fuerza de trabajo y de los salarios en esta lectura. Se sabe que la vía por excelencia para reconstituir la tasa de ganancia es aumentar la tasa de plusvalía a través de la reducción de los salarios reales. Valenzuela plantea que después de los cuarenta se impulsó otro método conceptualizado por Keynes en el cual se utilizó la inflación para reducir salarios reales suavizando el ciclo por la vía del gasto público. El problema que esto genera es el indicado por Kalecki: a largo plazo, el mayor poder de regateo salarial puede llevar a entorpecer e incluso anular el mecanismo keynesiano. Así, cuando llega un momento en la posguerra en la que el salario real comienza a crecer igual o más rápido que la productividad, efectivamente la tasa de plusvalía se congela o cae, pero al aumentar el costo unitario de la fuerza de trabajo, unido al impacto de las estructuras oligopólicas, las presiones inflacionarias tienden a ser mayores con lo cual el mecanismo keynesiano se torna disfuncional y obliga al reordenamiento estructural. Es en este marco donde resurgen y se consolidan, como paradigma dominante, los enfoques del monetarismo, en los cuales se recurre a los mecanismos de reducción de los salarios reales y a la desocupación. Prácticamente,

---

[14] Ibid., p. 23

la propuesta de liberación económica encubre otra: restaurar a plenitud las funciones clásicas del ejército industrial de reserva.[15]

Si bien esto requiere mayor análisis en cada realidad económica, un hecho mundial hoy incuestionable es el enorme incremento de la desocupación acentuada desde la década del ochenta, tanto en los países industrializados como en los países latinoamericanos. También es clara la tendencia al congelamiento y disminución del precio de la fuerza de trabajo, a pesar de la política de liberación general de precios.[16]

Complementando, algo igualmente trascendente para entender el momento actual es que,

> Usualmente, la reducción salarial funciona como parte integrante del ajuste cíclico normal y, ulteriormente, en la fase del auge cíclico, se mueve en un sentido que le permite recuperar sus valores de tendencia. En el caso que nos preocupa -el de un cambio estructural que apunta a un nuevo estilo de funcionamiento- no se podría hablar de una pura oscilación cíclica. El ajuste, en este caso, busca *redefinir* los patrones de *tendencia* de la distribución del ingreso. Es decir, se trata de redefinir el valor de la fuerza de trabajo (esto es, aumentar la tasa de plusvalía) y el mecanismo fundamental que inicialmente se aplica es el de una drástica reducción de los salarios reales. Esto, a su vez, se logra por la vía de la coacción extraeconómica (bayonetas) y la más propiamente económica (desocupación estructural). Una vez finiquitadas estas tareas estructurales, los salarios pueden volver a asumir su comportamiento cíclico y tendencia más usual. Claro está, lo hacen desde un piso considerablemente más bajo. Dicho de otro modo, la distribución del ingreso más regresiva constituye un componente estructural del nuevo patrón.

---

[15] Ibid., pp. 29-31

[16] Esto explica el por qué de las transformaciones de las políticas laborales: la contención al máximo del precio de la fuerza de traba jo más que ninguno de los otros precios, la flexibilización laboral y otros mecanismos económicos y extraeconómicos que responden a los objetivos centrales del nuevo modelo neoliberal.

> En principio, la distribución más regresiva viene a ser equivalente a un aumento de la tasa de plusvalía. Y si la masa de trabajo vivo productivo no desciende, la mayor *tasa* también debería conducir a una mayor *masa* de plusvalía. A primera vista, por lo tanto, parecería que el potencial de acumulación del sistema se elevaría. Dicho de otro modo: la purga distributiva funcionaría como palanca del crecimiento. Tal es la apuesta neoclásica usual.[17]

Así pues, en esta lógica se explica el por qué de la reducción de los salarios reales y también, consecuentemente, bajo el modelo neoliberal se explican fenómenos como el desempleo, el subempleo, la distribución cada vez más regresiva del ingreso y, en última instancia, los procesos de exclusión económica. No son pues problemas circunstanciales o coyunturales como lo plantean casi todos los gobiernos de la región, se trata de componentes y comportamientos del nuevo modelo, del nuevo patrón de acumulación.

El nuevo papel del Estado, las fuerzas sociales que impulsan el nuevo modelo y los excluídos

La complejidad de los procesos de ajuste estructural y el cúmulo de contradiciones que generan y agudizan, exige comprender los actores y las fuerzas que impulsan y protagonizan estos procesos, sobre todo desde los ámbitos nacionales.

El ajuste estructural de los ochenta se da en un marco internacional hostil, de grandes presiones para los países más pobres, agravadas por la creciente carga de la deuda, la caída de los precios de exportación de muchos productos básicos, el proteccionismo en los países industrializados y, como plantea Joan Nelson, bajo la intensa competencia emanada de los dinámicos Países de Industrialización Reciente (Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong

---

[17] Valenzuela, J. *Crítica del modelo...*, op. cit., p.46

Kong), que evocan desesperación y el difundido sentimiento de que es posible que los sacrificios y las reformas sean fútiles.[18]

Segun la misma autora, las reformas estructurales concebidas para liberalizar la economía plantean amenazas para los intereses creados, diferentes de las emanadas de los "paquetes" o programas de estabilización que fueron, como ya se había mencionado, de carácter coyuntural. Lo interesante de reconocer es que se ha comprobado que muchas medidas de ajuste estructural, si bien han sido impuestas desde afuera, no están enteramente, o ni siquiera ampliamente, dentro del control de las autoridades económicas centrales: necesitan aprobación legislativa, suponen consensos, negociación y hasta represión. Requieren, en suma, la intervención del Estado.

Aunque los voceros del neoclasicismo arguyen que la liberalización económica exige un Estado más disminuido, menos intervencionista, se ha tornado cada vez más evidente que el reanudado y sostenible crecimiento requiere también unas acrecentadas capacidades estatales: *no tanto un Estado mucho menos poderoso, como uno que desempeñe diferentes papeles y haga ésto con más eficacia.*[19]

Esto puede comprenderse más cuando se analizan los protagonistas y los excluídos de la propuesta neoliberal. Para los noventa queda más claro que el nuevo modelo se asienta en el capital transnacional y una delgada capa de capitalistas nacionales. Estos funcionan como una oligarquía financiera en cuyo seno se privilegian los espacios circulatorios. En cuanto a las ramas o sectores de desarrollo preferente, amén de los financieros e improductivos, deben recalcarse los sectores de exportación, primarios y semimanufactureros. La fracción de capitalistas

---

[18] Nelson, Joan M. y colaboradores del Overseas Development Council. *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico.* Eds. CEMLA y Banca Serfín. México, D.F., 1991. p. 8

[19] Ibid., p. 12

dinerarios es la fracción impulsora determinante, la que más se beneficia y la que encabezaría el bloque social dominante.[20]

Para América Latina, la lógica del cambio estructural y de los modos y ritmos de acumulación en Estados Unidos son determinantes para la manera en que se continúen integrando nuestras economías hacia y en el objetivo de la mayor transferencia posible de excedentes. Esto va determinando también a los núcleos y grupos sociales incluidos en la propuesta, que son justamente los que mejor responden a esta lógica desde las economías nacionales.

De allí que sean muy importantes los grupos exportadores nacionales, los grandes agroexportadores y los industriales con capacidad exportadora relevante; esto excluye por supuesto, a toda la gama de capitales industriales pequeños y medianos. Como además el modelo privilegia el espacio circulatorio por encima del productivo, la situación es más crítica para estos últimos capitalistas a quienes el Estado deberá responder de modo compensatorio.

También el capital extranjero juega un papel muy importante. Para su caracterización en cada país se recomienda distinguir por los menos tres segmentos: a) las compañías que poseen inversiones directas en los países, a las cuales se les brindan mayores facilidades de operación y condiciones más ventajosas (tributarias por ejemplo); b) aquellas compañías que son capaces de aprovechar y explotar el mercado nacional por la vía de las importaciones que realiza el país y, c) dado que el modelo usualmente se apoya en un fuerte endeudamiento externo, también representa un jugoso negocio para el capital financiero internacional.[21]

Entre los claramente excluídos del modelo están los trabajadores y las trabajadoras no calificados/as y por tanto no articulados/as a los sectores del capital protagonista. En la lógica de mercado imperante quedan fuera todas aquellas personas que no sean "útiles" para la valorización del capital y la canalización

---

[20] Valenzuela, J. *Crítica del modelo...*, op. cit., p. 153-154

[21] Ibid., p. 156-157

máxima de excedentes. Estos sectores de población constituyen las mayorías latinoamericanas. A éstas también el Estado debe responder de algún modo.

El crecimiento exorbitante de la pobreza observado desde la década de los ochenta en América Latina, como se verá en el tercer capítulo, es la mayor evidencia de esta exclusión.

La respuesta estatal a esta problemática a través de la política social desarrollada en los noventa es insignificante comparada con las dimensiones acumuladas de la exclusión.

Las políticas neoliberales en América Latina

En los puntos anteriores se han presentado algunas de las bases económicas y el nuevo papel del Estado y los agentes sociales más importantes que sustentan el modelo económico vigente actualmente en América Latina. Resta sólo de modo general, comentar cuáles han sido las principales políticas aplicadas bajo este marco en esta parte del continente americano.

J. Williamson[22] realizó una interesante sistematización de las principales medidas de ajuste estructural en América Latina en los ochenta, según las áreas más significativas de la reforma (ver Anexo 1). Estas áreas fueron: disciplina fiscal; gasto público; reforma fiscal; liberalización financiera; control del tipo de cambio; liberalización comercial; inversión extranjera directa; privatización y desregulación.[23]

---

22 Williamson, John. "The progress of policy reform in Latin America". *Policy analyses in international economics,* No. 28, January 1990, Washington, D.C.. pp. 12,15, 17, 20, 23, 25, 27, 29, 32

Este trabajo se realizó a partir de un encuentro promovido por el Institute for International Economics de Washington, con economistas de Bolivia, Chile, Perú, Argentina, Brasil, México, Colombia, Venezuela y cinco países de El Caribe.

23 Una versión más amplia de lo ocurrido en cada uno de los países en estas áreas de reforma se puede encontar en el Anexo 1 que contiene la versión traducida por E. Correa. En: Correa, Eugenia. *Los mercados financieros y la crisis en América Latina.* Eds. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992. pp. 133-141

En general, las medidas neoliberales responden a la lógica del modelo analizado en el apartado anterior que es la maximización del excedente transferido; son de ajuste estructural y tienen las siguientes características generales:[24]

1. Orientación preferencial de toda política económica al aumento de las exportaciones.

2. Fomento a la participación del capital extranjero en todas las actividades económicas favorables al modelo.

3. Concentración de las funciones económicas del Estado en la realización del ajuste estructural para asegurar así la transferencia a los países del centro de un máximo de excedentes.

4. Sustitución de las subvenciones con objetivos sociales por subvenciones al sistema financiero.

5. Política de limitación o destrucción del desarrollo nacional por la liberalización de todos los mercados externos. Esto explica los procesos de des-industrialización acelerada o de "reconversión industrial" de algunas economías latinoamericanas.

6. Privatización del máximo de las funciones económicas y sociales del Estado, especialmente las funciones en la educación, en el campo de la salud y la seguridad social, entre otros. Esto lleva a un claro debilitamiento de las funciones sociales del Estado.

7. Aumento y sofisticación de las funciones represivas del Estado o de organismos particulares para-estatales. De allí que se observe un tipo de Estado policial-militar aunque sea encabezado por un gobierno civil elegido dentro de la democracia formal.

A niveles más específicos, a pesar de la diversidad de matices en las políticas neoliberales aplicadas desde los ochenta, éstas se dieron principalmente en las áreas: industrial y agrícola; de inversión extranjera; comercio exterior; gasto e ingreso públicos; laboral y financiera. Según E. Correa[25] sus características más relevantes son:

---

[24] Se retoma en gran parte la caracterización de F. Hinkelammert en *La deuda externa...*, op. cit., p.34

[25] Correa, Eugenia. "Los mercados financieros...", op. cit., pp. 129-130

1. Políticas industriales y agrícolas que más que fijarse objetivos de integración productiva y de soberanía alimentaria buscan alentar las inversiones en función de los niveles de productividad, rentabilidad y competitividad externa.

2. Políticas hacia la inversión extranjera que más que buscar la complementariedad alientan la acelerada remoción de disposiciones reguladoras y el cambio en las estructuras jurídicas y financieras que promueven su desarrollo (incluso acuerdos de libre comercio, formas de asociación con capitales nativos, canje de deuda por inversión, etc.). Atraer dicha inversión se fue convirtiendo en un fin en sí mismo; más que lo que éstas puedan ofrecer en materia de integración productiva, predomina su posible aporte inmediato de divisas.

3. Políticas de comercio exterior que pretenden incrementar rápidamente las exportaciones, por una parte. Por otra, se tiende a la reducción e incluso eliminación de la protección efectiva de diversas ramas económicas.

4. Políticas de gasto e ingreso públicos que buscan reducir el déficit presupuestal y suprimir su financiamiento externo. El objetivo de alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas se convierte en prioritario aun antes que atender los rezagos acumulados durante años de descenso económico, pero sin afectar los niveles de rentabilidad financiera y la promoción a ciertos capitales (altas tasas pasivas de la deuda pública interna, tasas activas subsidiadas a algunas actividades, rescate financiero de empresas y bancos, asunción de pasivos en moneda extranjera, etc.), al tiempo que se avanza en la reducción de subsidios al consumo y del gasto social de los estados.

5. Políticas laborales tendientes a permitir y promover reacomodos en las estructuras ocupacionales y salariales con rápidos descensos en el poder adquisitivo de éstos, lo que se acompaña de acciones que entrañan el debilitamiento de las organizaciones laborales ahí donde éstas habían logrado mayor poder de convocatoria, organización y defensa.

6. Políticas financieras tendientes a alcanzar un mayor grado de la apertura de los mercados financieros locales, mantener altos niveles de rentabilidad financiera al tiempo que se busca garantizar el máximo de disponibilidad de divisas. Se pretende alcanzar una estructura "de mercado en el sector", con lo que se liberan las tasas de interés y por momentos el mercado cambiario. En ocasiones podemos encontrar intentos de efectuar una administración centralizada de divisas, aunque explícitamente se declara que no hay control cambiario

Algunos de los resultados generales de la aplicación de estas políticas en la región se exponen en el apartado siguiente.

2. La crisis latinoamericana y las políticas de ajuste

Desde los años ochenta se caracteriza a la región como de una economía en crisis y, más recientemente, en proceso de recuperación. Sobre la primera caracterización no hay mayores discrepancias, salvo en las razones que agudizaron esta crisis, según el contexto internacional prevaleciente y las particularidades de cada país; pero sobre la segunda hay un importante debate con profundas discrepancias, algunas de las cuales serán discutidas en el apartado dedicado al análisis de la economía mexicana.

La denominada "década perdida"[26] ha sido bastante documentada, por lo cual sólo se hará una breve referencia a los indicadores que fundamentaron esta calificación y a algunas características de la economía en la primera mitad de los noventa.

Respecto al **crecimiento económico**, el producto interno bruto real se estancó en 1.1% como promedio, mientras en la década

---

[26] Denominada así por organismos oficiales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Fundamentada en datos aportados por organismos como: BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., 1985. ISS/PREALC, *Planning for basic needs in Latin America,* Final Report, 1985. CEPAL, *Crisis y desarrollo en América Latina y El Caribe,* Santiago de Chile, 1985

anterior había crecido el 6% en promedio. Como puede observarse en la Gráfica 1, entre 1980-83 el PIB regional cayó a su máximo nivel entre -2 y -3%, según el tipo de gasto y sector de origen. La caída fue drástica con respecto a la década anterior, ver el Cuadro 1. Como puede observarse, entre 1970-80 y 1980-90, la tasa media anual de crecimiento en el sector agropecuario disminuyó de 3.5 a 2.0, en el sector industrial de 5.7 a 0.4 y en el sector servicios, de 6.3 a 1.3. A partir de 1991 se observa una muy lenta recuperación, aunque para 1994 no se alcanzaban los niveles de los sesenta. Para 1994 el PIB es muy dispar, desde crecimientos negativos mayores del -10% como en el caso de Haití, hasta mayores del 12% como en Perú - cuyas razones son más bien coyunturales- lo cual exige apreciar con cuidado los promedios generalizados y considerarlos nada más como grandes aproximaciones.

En términos per cápita, en la década, el crecimiento real decayó considerablemente. Su variación acumulada en el período de 1981-1989 fue de -9.4%[27]. Para los noventa el PIB per cápita experimentó un crecimiento promedio del 1.8% anual y de 3.1% en 1994[28]. A estos datos, además de la advertencia anterior, habría que agregarles la consideración del comportamiento demográfico que, tendencialmente, ha estado disminuyendo en la región; así, de tasas de crecimiento mayores al 3% en los setenta, entre 1980-1990, en América Latina y El Caribe en conjunto, la tasa media anual disminuyó al 2.1%.[29]

---

[27] CEPAL. *Panorama económico de América Latina,* 1989. pp. 11, 13

[28] Banco Interamericano de Desarrollo. "Progreso Económico y Social en América Latina". *Informe 1995.* Washington, D.C., octubre de 1995. p. 3

[29] CEPAL - CELADE, ONU. *Población, equidad y transformación productiva.* Eds. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1993, p. 15

CUADRO 1
AMERICA LATINA : TASA MEDIA ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR TIPO DE GASTO Y SECTOR DE ORIGEN[1]

	Tasa media anual de crecimiento (porcentajes)		
Período	1970-1980	1980-1990	1990-1994
Producto interno bruto	5.9	1.1	3.7
Por tipo de gasto [2]			
Consumo	6.0	1.4	4.4
Inversión	7.5	-3.1	6.5
Exportaciones [3]	4.3	5.0	6.1
Importaciones [3]	8.2	-0.6	13.5
Por sector de origen [2]			
Sector agropecuario	3.5	2.0	2.6
Sector industrial	5.7	0.4	3.7
Minería	3.2	3.2	3.3
Manufactura	5.6	0.3	3.4
Construcción	6.7	-2.0	5.3
Electricidad	9.5	5.1	4.4
Sector servicios	6.3	1.3	4.0
Finanzas	6.4	2.1	4.4
Comercio	5.9	0.1	4.1
Transporte	7.8	2.8	6.3
Gobierno	6.3[a]	2.0	1.7
Otros servicios	4.0	0.9	2.8

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 1995, "Hacia una economía menos volátil", *Progreso económico y social en América Latina*; octubre de 1995, Washington, D.C., p. 274

[1] Excluye Bahamas.

[2] Véanse las excepciones por países, en los cuadros referidos a estos sectores.

[3] Bienes y servicios no factoriales.

[a] Calculado para el período 1970-1979.

GRAFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB, 1961-94
(porcentajes)

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo; Informe 1995. *"Hacia una economía menos volátil"; Progreso económico y social en América Latina;* octubre 1995, Washington, D.C.; p.2.
NOTA: Las líneas negras representan la desviación estándar de las tasas.

Los **términos de intercambio** de la región experimentaron un deterioro del 21% durante los años ochenta y entre 1991-1993 volvieron a caer un 11%. Este deterioro fue particularmente severo en los países exportadores de café (Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), ya que durante los años noventa los precios se redujeron casi un 50%.[30] En la década entre 1980-1989 se dieron pérdidas por unos 133 000 mdd[31] debido al deterioro de los términos de intercambio y a ésto se sumó la fuga de capitales de no menos de 150 000 mdd. Estos datos contrastados con una situación de desempleo o subempleo de no menos del 40% de la población económicamente activa y donde se contaban unos 165 millones de personas (38% de la población) que vivían en pobreza extrema, lleva a concluir a O. Martínez que, en América Latina hemos presenciado en la década de los 80 un proceso de transferencia de recursos de los países subdesarrollados hacia los países desarrollados de una intensidad depredatoria como no se veía desde la descarnada expoliación colonial.[32]

La **deuda y la transferencia de recursos al exterior** que hizo Latinoamérica alcanzó, según el mismo autor, cifras pavorosas de 278 700 mdd entre 1982 y 1989 sólo por pago de intereses y utilidades. Estas salidas brutas en estos rubros representan el 68% de la deuda, pero ésta no disminuyó a pesar de la entrega de estos casi 280 000 mdd que no sirvieron más que para mantener a flote los bancos. Lejos de disminuir, la deuda creció de 328 711 mdd en 1982 a 410 000 mdd en 1994. Todavía en 1982 ingresaron por préstamos a la región algo más de 20 000 mdd de capital, pero de 1983 en adelante los ingresos apenas superaron los 4 000 mdd.[33]

---

30 BID. "Panorama Económico...", op. cit., p.3

31 En adelante, "millones de dólares" se abreviarán como mdd.

32 Martínez, Osvaldo. "Neoliberalismo y crisis en América Latina", en: Dieterich, Heinz (editor). *Neoliberalismo, reforma y revolución en América Latina.* Editorial Nuestro Tiempo, segunda edición, México, 1994. p. 21

33 Ibídem, p. 19

CUADRO 2
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA [1] COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 1970-1980

	Servicios / Exportaciones		Servicio / PIB	
	1970	1980	1970	1980
América Latina	26.1	37.4	3.2	6.6
Brasil	21.8	63.1	1.6	6.3
México	44.3	49.5	3.5	5.8
Argentina	51.7	37.3	5.1	7.5
Perú	39.9	46.5	7.0	11.4
Venezuela	4.2	27.2	0.9	8.7

FUENTE: Banco Mundial. *World debt tables*, 1990-1991. Tomado de E. Correa (1992:74).
[1] Para 1970 sólo se incluye el servicio de la deuda pública y con garantía pública de largo plazo. Para 1980 también se considera el servicio de la deuda externa privada no garantizada y los intereses de la deuda de corto plazo.

En este período también es clara la situación frente a los acreedores, según E. Correa, los cinco mayores deudores (Brasil, México, Argentina, Perú y Venezuela) obtuvieron en 1980 más del 78% de las disposiciones totales de la región, que provinieron en gran parte de los acreedores privados y en especial de la banca. Para el resto de América Latina, en ese mismo año quedó el 22% de las disposiciones totales y tuvieron su origen principalmente en deuda con gobiernos y organismos multilaterales[34]. Ya para principios de los ochenta es claro el proceso denominado por algunos autores como del "automatismo de la deuda"[35]: ésta "crecía sola" como producto de que las amortizaciones al capital eran mínimas o no llegaban a cubrirse y, además, porque los nuevos

[34] Correa, Eugenia. "Los mercados financieros...", op. cit., p. 72
[35] Véase principalmente: Hinkelammert, Franz. *La deuda externa de América Latina...*, op. cit., capítulo II.

préstamos servían en gran parte para pagar la misma deuda, más precisamente, las obligaciones del servicio de la deuda.

Las transferencias netas de recursos contratados como deuda en la región, pasaron de 4. 8 miles de mdd en 1970 a 45.4 miles de mdd en 1980.[36] Además, el servicio de la deuda adquirió otro significado en el proceso económico de nuestros países: mientras que al inicio de los setenta representó el 26% de las exportaciones, a inicios de los ochenta fue el 37% y representó en este último año el 6.6% del PIB (ver Cuadro 2).

CUADRO 3
INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA[1] COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES

	1970	1980	1990	1993	1994[a]
América Latina	7.5	19.7	25.1[2]	19.6[2]	19.1[2]
Brasil	7.2	33.8	31.4	21.6	22.3
México	9.6	27.4	24.1	23.1	23.5
Argentina	15.7	20.8	38.0	22.7	20.3
Perú	13.1	19.9	27.1	24.6	22.0
Venezuela	1.9	13.8	17.0	16.9	15.8

[a] Cifras preliminares.
FUENTE: Misma del cuadro 2 para 1970 y 1980. Para la década del noventa CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1994; Santiago de Chile; febrero de 1995; En: Estay [1996:222].
[1] En 1970 sólo se incluyen los intereses de la deuda de largo plazo pública o con garantía pública. Para 1980 también se consideran los intereses de la deuda externa privada no garantizada y de la deuda de corto plazo.
[2] Incluye América Latina y El Caribe.

---

36 Correa, E. *Los mercados financieros...*, op. cit., p. 72

El comportamiento y las presiones por la deuda externa entre 1980-1982 crecieron significativamente, el servicio de la deuda aumentó en 12 992 mdd pasando de 46 053 mdd a 59 045 mdd y el servicio total con respecto a las exportaciones netas creció de 36.9% en 1980 a 47.6% en 1982. Los intereses respecto a las mismas, pasaron de 19.5% al 30.3% en el mismo período. Estos son parte de los indicadores que justificaron la caracterización de "crisis de la deuda" en la región.

Precisando un poco más, los intereses pagados por nuestros países en 1970 fueron el 7.5% de las exportaciones; en 1980 fueron casi el 20%, subiendo a 28.8% en 1988. Con los procesos de renegociación que se sucedieron en este período, el peso de los intereses de la deuda disminuyó a 19% en 1994, porcentaje aún superior al de 1978[37] (ver Cuadro 3).

En los noventa disminuyó el peso relativo de los créditos bancarios en el financiamiento externo de América Latina; otras han sido las modalidades de la llegada de capitales extranjeros a la región: especialmente crecieron los flujos de inversión extranjera directa. Así, los ingresos por esta vía pasaron de 6 100 mdd en 1989 a 15 000 mdd en 1994.[38]Por otra parte, han aumentado también significativamente las inversiones de cartera dedicadas a la compra de bonos y a la compra de acciones de empresas.[39]

En cuanto a la **inversión** y el **consumo** como fuentes de la demanda agregada, tuvieron también caídas dramáticas en la década. La tasa media anual de crecimiento de la inversión interna bruta fue de -3.1 entre 1980-90, a diferencia de 7.5 entre 1970-1980, como puede observarse en el Cuadro 4. Países como Argentina, Ecuador, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela experimentaron caídas de -7.0, -5.0, -12.4, -8.5 y -7.0, respectivamente.

---

[37] Para una descripción sobre la renegociación del endeudamiento regional, ver: Estay Reyno, Jaime. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina.* Eds. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Universidad Autónoma de Puebla. México, 1996. pp. 218-233

[38] Ibid., p. 224

[39] Ibídem

CUADRO 4
TASA MEDIA ANUAL DE INVERSION INTERNA BRUTA Y CONSUMO TOTAL
(porcentajes)

	INVERSION INTERNA BRUTA			CONSUMO TOTAL		
País/Período	1970-1980	1980-1990	1990-1994	1970-1980	1980-1990	1990-1994
Argentina	3.7	-7.0	21.9	2.6	-0.5	7.7
Brasil [1]	10.0	-2.8	-0.2	8.9	2.4	3.1
México	8.6	-2.0	6.2	6.6	2.0	4.3
Perú	8.9	-4.2	10.7	2.4	-0.7	4.5
Venezuela	4.6	-7.0	1.2	13.7	-0.5	3.0
América Latina	**7.5**	**-3.1**	**6.5**	**6.0**	**1.4**	**4.4**

FUENTE: Misma del cuadro 1
[1] Excluye cambios de inventario a partir de 1987.

El consumo también cayó de una tasa media anual de 6.0 entre 1970-1980 a 1.4 en 1980-1990. Los países más afectados fueron Guyana, Suriname y Nicaragua con tasas de -5.4, -4.3 y -2.3, respectivamente (ver Cuadro 4).

Hacia 1990-1994, según el BID, la inversión interna bruta del conjunto de la región creció a una tasa media anual del 6.5% y el consumo a 4.4%. La inversión real creció a tasas de dos dígitos en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay. Este organismo considera que el aumento del consumo ha sido el factor que más ha contribuido al crecimiento de la demanda total en los primeros años de la década del noventa, lo cual tiene que ver con la puesta en práctica de programas de estabilización basados en el tipo de cambio y con la aplicación de medidas de liberalización del comercio y el resurgimiento del crédito externo. Este auge del consumo es particularmente importante en el caso de los bienes duraderos.[40]

---

[40] BID. *Progreso...*, op. cit., pp. 5-6

La relación entre el **ahorro** y el PIB, de un promedio del 21% a fines de los años ochenta, se redujo a menos del 18% durante el período 1991-1994.[41] Según el BID, éste es uno de los grandes desafíos que la región enfrenta en la actualidad pues para que se mantengan los coeficientes de inversión alcanzados en 1994 en un entorno de flujos financieros muy inestables, y quizá decrecientes en el corto plazo, el ahorro en la región deberá incrementarse significativamente.

El mismo organismo explica que la contracción del ahorro no puede atribuirse, como en los años setenta, a la disminución del ahorro del gobierno, sino más bien a la contracción (que en ciertos casos es muy marcada) del ahorro privado. Desde fines de los ochenta éste se redujo de más de un 20% del PIB a alrededor del 13% del PIB en 1994. Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú son los países que han mostrado las menores tasas de ahorro privado en la región y los que han sufrido el mayor deterioro desde fines de los ochenta.[42]

En relación a los **flujos de capital y balanza de pagos**, el Informe Económico 1995 del BID da cuenta que, de un promedio de menos de 10 0000 mdd por año en el período 1983-1990 (en dólares de 1994), el flujo de capitales internacionales se incrementó rápidamente hasta alcanzar a cerca de 40 000 mdd en 1991 y a más de 60 000 mdd (o sea el 6% del PIB de la región) en 1992 y 1993,[43] pero el flujo de capitales se redujo considerablemente en 1994 debido al descenso significativo del flujo de capitales a México y Venezuela; las cifras preliminares correspondientes al primer

---

41 Ibid., p. 7

42 Ibídem

43 Son sumamente importantes los estudios que muestran que un vehículo muy importante para el flujo de capitales en los noventa lo constituyó la inversión en capital accionario. Durante 1991-1994, México recibió cerca de la mitad de los flujos de capitales a la región (pasando del 26.6 % entre 1976-81 a 44.6% en el período) según el Informe 1995 del BID, pero éstos se orientaron prioritariamente a la esfera especulativa lo cual explica su volatilidad. La crisis de fines de 1994 encuentra una de sus principales explicaciones en el comportamiento de los llamados "capitales golondrinos" y su accionar en la bolsa de valores.

trimestre de 1995 indicaban que después de la crisis del peso mexicano a fines de 1994, los flujos de capital a la región se revirtieron como consecuencia de las importantes salidas de capitales de México y Argentina.[44]

Los déficit en cuenta corriente son una característica de la región durante las dos últimas décadas: entre 1993-1994 alcanzaron a alrededor de 45 000 mdd. Esto se debió principalmente a la particular situación de México y Argentina, cuyos déficit representaron en 1994 cerca del 85% del déficit total de la región, debido principalmente al aumento de las importaciones.[45]

La **inflación** en la región que fue motivo de drásticas políticas de estabilización económica, especialmente de tipo monetario y fiscal, se redujo en general a dos dígitos en promedio, Brasil logró este objetivo con el Plan Real en 1994, pues su inflación llegaba a los cuatro dígitos. Según el BID, esta importante reducción de la inflación durante los ochenta y los primeros cuatro años de los noventa, puede atribuirse "en gran medida al espectacular mejoramiento de las cuentas fiscales que se observa desde los años ochenta". El déficit fiscal promedio de América Latina decreció marcadamente del 9% del PIB en 1983 a menos del 3% del PIB a principios de los años noventa. El mismo organismo agrega que, si bien esto puede explicarse en parte por los menores pagos por concepto de intereses sobre la deuda pública derivados del menor nivel de inflación y las tasas de interés, la mayor parte de dicha disminución debe atribuirse a la caída del gasto no relacionado con los intereses.[46]

Esto último está íntimamente asociado con los **costos sociales** de las políticas de estabilización y ajuste que se dieron durante la década de los ochenta y continuaron en los noventa. En la primera década, como se ampliará en el tercer capítulo, la magnitud de estos costos se evidencian con el crecimiento enorme

---

44 BID. "Progreso...", op. cit., p. 13

45 Ibid., pp. 16-17

46 Ibid., pp. 9, 11

de la **pobreza** en la región; según la CEPAL, se estimó que para 1980 cerca de 112 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza extrema, es decir, alrededor del 35% de las familias; en 1986 aumentó a 164 millones, 38%, y para 1989 se estimó en 183 millones, lo que representa más de la mitad de las familias.[47]

También la **distribución del ingreso** fue alterada significativamente. Los cambios importantes de precios relativos de bienes y servicios significaron fuertes traslados de ingresos entre ramas productivas. Desde el punto de vista de la distribución funcional también se registraron cambios, tales como la fuerte elevación de los intereses sobre el capital en términos reales y, sobre todo, descensos de los sueldos y salarios. Los salarios reales cayeron mucho más que el producto per cápita en la mayoría de países. En México cayeron cerca del 22% frente a un PIB per cápita disminuido en 7%. En Perú y Venezuela los salarios reales cayeron a menos de la mitad, siendo que el PIB por persona había caído entre el 20% y 30%. La distribución del ingreso cambió, pues, regresivamente; estudios realizados en varios países de la región muestran que en todos los casos el cuartil de la población que tiene ingresos más altos mejoró su posición relativa mientras todos los demás vieron disminuir los suyos.[48]

El proceso de crisis en nuestros países ha implicado una creciente **desvalorización de la fuerza de trabajo** e incluso de fracciones de capital menos concentradas a fin de enfrentar los problemas de rentabilidad del capital, al menos de algunos de sus grupos más poderosos.

Ello se expresa en el desempleo y subempleo, incluyendo las llamadas ocupaciones informales, el deterioro del salario real

---

[47] CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Eds. CEPAL, ONU. Santiago de Chile, 1990. p. 36

[48] CELADE, CEPAL, BID. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas.* Eds. CELADE-BID, Santiago de Chile, 1996

en la mayoría de países y el aumento de la llamada pobreza extrema.[49]

El **desempleo** es otro costo social fundamental que no se ha podido controlar en la región: éste se incrementó -según cifras oficiales- en alrededor de 5.4% durante los años ochenta. Para 1992 continuó incrementándose a 5.9% alcanzando en 1994 al 6.4%. Ciertamente este promedio regional oculta las enormes diferencias que existen en las tasas nacionales de desempleo, que van desde el 5% o menos en Costa Rica, México y Paraguay, hasta cerca de la cuarta parte de la fuerza laboral en Barbados y Nicaragua.[50]

Se ven muy pocas perspectivas de recuperación para esta variable económico social tan importante. Baste decir que tasas de crecimiento del 3.5% anual que se alcanzaron en la región entre 1990-1994 no han sido suficientes para evitar que el desempleo siga creciendo en el conjunto regional. Según el BID, la estabilización de la tasa de desempleo requeriría una tasa de crecimiento de alrededor de un 4%. Puede esperarse que cada punto porcentual de crecimiento por encima de este nivel crítico reduzca el desempleo en aproximadamente 0.18 puntos porcentuales por año.[51] Dadas las condiciones actuales del contexto internacional es muy difícil que se logren estas tasas de crecimiento sostenido para abatir significativamente el desempleo.

---

49 Correa, Eugenia. *Los mercados financieros...*, op. cit., p. 46

50 BID. *Progreso económico...*, op. cit., p. 8

51 Ibid., p.9

CAPITULO II

CRISIS ECONOMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN MEXICO

El conocimiento de la naturaleza y las características de la crisis de los ochenta en México y de las políticas de ajuste estructural que se sucedieron en esta década y principios de los noventa, es fundamental para comprender las dimensiones y particularidades de la pobreza y la indigencia en el país.

En la primera parte de este capítulo se desarrollan estos aspectos. Con especial énfasis se analizan las principales medidas y acciones tomadas durante las administraciones gubernamentales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari (1982-1994) pues, según una de las hipótesis de trabajo, fue en esta etapa en la que se definió un nuevo rumbo para la economía mexicana: un nuevo modelo de crecimiento orientado hacia el mercado externo y altamente excluyente. Se describen las diversas políticas económicas neoliberales de estabilización y ajuste, los pactos de solidaridad, la transformación del papel del Estado y las reformas del sector público y financiero.

En la segunda parte, se muestran los impactos sociales más significativos que se fueron produciendo y/o acentuando con el cambio estructural, especialmente los referidos al gasto social, al empleo y a los salarios. El principal impacto social que tiene que ver con el crecimiento de la pobreza, tanto en extensión como en intensidad, se desarrollará en el capítulo siguiente.

1. La crisis de los ochenta y el ajuste neoliberal en México

Algunos antecedentes

La economía mexicana de la posguerra estuvo, como la mayoría de países latinoamericanos, impulsando la *sustitución de importaciones,* o el llamado crecimiento "hacia dentro" con el objetivo central del fortalecimiento del mercado interno para lograr un crecimiento sostenido. Como lo plantean diversos autores[1], entre 1950 - 1970, la economía mexicana tuvo un desempeño apreciable. El PIB per cápita creció de 3 a 4% anual con una tasa de inflación promedio de casi 3% anual.

Una característica importante del crecimiento en el período fue la industrialización, manifiesta en los cambios en la composición del PIB sectorial y la población económicamente activa. En 1950 el sector industrial representaba 21.5% del producto total y para 1970 pasó a ser del 29.4%; en 1950, el 58.5% de la PEA se localizaba en actividades agrícolas, pero para 1970 había disminuido a 39.4%. Es importante señalar que la agricultura perdió importancia en esta etapa, su participación disminuyó de casi 20 % en 1950, a 11% en 1970 y a 8.1% en 1980 (ver Cuadro 5). En cuanto a la composición de las exportaciones, la economía era fuertemente dependiente de las exportaciones petroleras.

A mediados de los setenta, la situación económica se deterioró como lo muestra el Cuadro 6. La inflación creció al 16.7%, así como el déficit público y el déficit en cuenta corriente con respecto al PIB.

---

[1] Ver por ejemplo, *México. Hacia la reconstrucción de una economía.* Eds. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p. 31

CUADRO 5
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, POR SECTORES, AÑOS SELECCIONADOS, 1950-1985 [a]
(en porcentajes)

AÑO	Agricultura [b]	Minería [c]	Industria [d]	Servicios [e]	Total
1950	19.1	5.1	21.5	54.4	100.00
1960	15.7	4.9	24.0	55.3	100.00
1970	11.5	4.8	29.4	54.5	100.00
1980	8.1	3.2	29.2	59.4	100.00
1985	8.4	3.6	27.7	60.3	100.00

FUENTE: Banco de México, INEGI.
[a] Es posible que los rubros incluídos en cada sector no sean idénticos en lo que respecta a las cifras de 1950. Por tanto, tales cifras no son estrictamente comparables con las posteriores. Las cifras han sido redondeadas.
[b] Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
[c] Incluye la extracción de petróleo
[d] Incluye manufactura, construcción, electricidad y petroquímica
[e] Incluye comercio, transportes, comunicaciones, gobierno y servicios financieros y personales.

CUADRO 6
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS, 1956-1976
(porcentajes)

Concepto	1956-1972	1973-1976
Producto interno bruto (tasa de crecimiento)	6.7	6.1
Inflación	3.1	16.7
Déficit público/ PIB	2.5	8.0
Cuenta corriente / PIB	-2.5	-4.1

FUENTE: José L. Alberto y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", CEPAL, ONU, diciembre de 1986.

La expansión del gasto y el déficit fiscal fueron financiados mediante préstamos externos y al mantener fija la tasa de cambio, la situación económica se tornó más inmanejable, esto agravado por la fuga de capitales y factores externos como la gran recesión mundial que se estaba atravesando después del incremento de los precios del petróleo en 1973. La producción cayó, el peso se devaluó 40% y la inflación creció .

Es muy importante destacar que en este período por primera vez en 20 años el gobierno mexicano acudió a la ayuda del FMI.[2]

Para 1976, el anuncio de importantes reservas petroleras descubiertas en los sesenta, permitió superar las restricciones financieras externas y propició un cambio significativo en la política económica. Sobrevinieron tiempos de "abundancia",[3] cortos pero con consecuencias graves por la pésima utilización de los excedentes generados por la actividad petrolera y el despilfarro; el gasto excesivo llevó a que aumentara el déficit fiscal. El efecto de un peso sobrevaluado y un elevado déficit público, fue un desequilibrio creciente en la balanza de pagos.

El problema del déficit llegó a ser sumamente grave: para finales de 1981 era de más del 14% del PIB.[4] La salida que se tomó para cubrirlo fue nuevamente recurrir a préstamos del exterior, entre 1978-1980, el total de la deuda pública externa aumentó de 26 000 mdd a 33 800 mdd. A pesar de ésto, la visión de entonces era que el monto de la deuda externa acumulada hasta fines de 1980 no había generado una situación inmanejable.

---

[2] Gollás, Manuel. *México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento.*Documento de Trabajo, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, septiembre, 1994. p. 7

[3] Según estimaciones, el PIB entre 1978-1981 creció a un promedio de 8.4%

[4] Gollás, M. *México...*, op. cit., p. 9

La crisis de 1982 y las políticas de estabilización y de ajuste[5]

Para 1982 en la economía mexicana continuaron las tendencias deficitarias y recesivas, agravadas por la nueva caída de los precios del petróleo a mediados de 1981, el déficit fiscal creció, las importaciones aumentaron aún más, las exportaciones petroleras llegaron a ser 72.5% de las exportaciones de bienes y servicios y el comportamiento de las exportaciones no petroleras era deficiente, lo cual hizo muy vulnerable el ingreso de divisas. El déficit de la balanza comercial se agravó: aumentó de 1 800 mdd en 1978 a 3 400 mdd en 1980 y el déficit en cuenta corriente tuvo un incremento sin precedente de 16 100 mdd en 1981, financiado en gran medida con endeudamiento externo, y la fuga de capitales alcanzó a 11 600 mdd.[6]

El gobierno no pudo seguir endeudándose, el peso se devaluó,[7] la presión por el pago o refinanciación de cerca de la mitad de la deuda en los próximos doce meses agravó grandemente las presiones. Lo que siguió fue el desorden financiero y económico, las medidas de política económica que se tomaron fueron contradictorias entre sí y poco eficaces, de allí que esta etapa se ha calificado como de ajuste caótico. Pero lo más grave ocurrió en agosto de 1982 cuando la continua fuga de capitales, el agotamiento de las reservas y la interrupción del flujo de préstamos externos llevó a otra devaluación, a la conversión forzada de las cuentas bancarias en dólares a pesos y a la suspensión por 90 dias del pago de la deuda externa; para septiembre se nacionalizó la banca.

El gobierno del presidente José López Portillo terminaba su período sexenal dejando al país sumido en una de las crisis más graves de su historia.

Hay muchas opiniones sobre cuáles debieron ser las medidas correctivas más adecuadas para haber logrado los menores costos

---

5 Se destacarán sólo las tendencias y acciones más importantes.

6 Lustig, N. *México...*, op. cit., p. 43

7 La devaluación fue de 26 a 45 pesos por dólar

económicos y sociales de esta crisis, muchas coinciden en que el camino elegido por la administración gubernamental fue el menos adecuado.

> A pesar del consenso general de que la crisis de 1982 se debía en buena medida a la mala administración macroeconómica interna, ciertos ejercicios analíticos ilustran que la adopción del ajuste fiscal requerido en un momento anterior a 1981 no se habría logrado sin costos, reflejados en mayor inflación y menor crecimiento. De hecho la combinación de creer que la caída de los precios del petróleo era temporal y la conciencia de los costos implicados por el ajuste fiscal, tal vez explican en buena medida por qué el gobierno no se decidió a actuar en 1981 y con ello se tuvieron que absorber costos más altos en el futuro.
> En contraste con lo esperado, el auge petrolero no produjo la drástica transformación de la economía ni el mejoramiento permanente de los niveles de vida. Por el contrario, el auge acabó en una crisis y la pobreza aumentó. Los mexicanos pagaron caro por el descuido de su gobierno en el manejo macroeconómico y la administración de los recursos.[8]

La nueva administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) empezó enfrentando esta crisis con la adopción de un programa de ajuste del más ortodoxo[9] corte estabilizador monetarista: contracción de la demanda agregada y reducción del gasto público. Así, en diciembre de 1982 se inició el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que proponía dos etapas: la primera consistía en un tratamiento de "shock" que se iniciaría en 1983 y, posteriormente, una "gradualista" que se llevaría a cabo de 1984 a 1985.

En ambas etapas el PIRE no tuvo el éxito esperado.[10]

---

8 Lustig, N., *México...*, op. cit., pp. 47-48

9 Aunque algunas de las medidas de este programa ya fueron ensayadas durante 1982

10 Véase un análisi más detallado de las medidas y efectos del PIRE en: Ruiz Durán, Clemente, Alejandro Montoya y Francisco Hernández P. "El fracaso de la ortodoxia: tres años de una gestión fallida". Revista *Investigación Económica* No. 174, octubre-diciembre de 1985

Algunos indicadores que permiten aproximarse al costo social de la crisis en esa etapa fueron la ocupación y el desempleo. El producto por habitante se redujo de -3.0% en 1982 a -7.4% en 1983. El número de empleos remunerados se redujo en 0.9% en 1982 y en 2% en 1983, ello significó un despido masivo de 600 mil trabajadores; de una tasa de desempleo abierto de 4% en 1981 se pasó a 13% en 1983, se calculaba cerca de 3 millones de desempleados abiertos;[11] entre 1983-85, los salarios reales tuvieron una caída acumulada por encima del 30%. Esto sumado a la persistencia de altas tasas de inflación y a ésta política de contención salarial que se acentuó en 1987 cuando la prioridad de la política económica estuvo centrada en el logro de la estabilidad de precios,[12] deterioraron sensiblemente el nivel de vida de la mayoría de la población.

A partir del segundo semestre de 1985 se iniciaron nuevas medidas pero con énfasis en la liberalización comercial, lo cual constituía ya los inicios de un cambio fundamental en la estrategia de desarrollo del país que se haría permanente hasta concluir con la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio en 1994.

La gravedad de la situación expresada en la macrodevaluación de fines de 1987, condujo a la consideración de un plan heterodoxo cuyo eje central era la concertación entre los diversos sectores sociales para tratar de contener la amenaza de la hiperinflación (el índice inflacionario era de 159.2% para 1987). Así surge el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) anunciado en diciembre de 1987 con el cual se inicia una estrategia macroeconómica de gran trascendencia[13] pues en 1988 cambia su denominación a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento

---

[11] Ibid., p. 101

[12] A pesar de las medidas de política económica desarrolladas en esta etapa, los desequilibrios continuaron y, a fines de 1987, se produjo una macrodevaluación del más del 50% del valor del peso respecto al dólar.

[13] Ibid. Justamente por su trascendencia el autor califica a este hecho como "el parteaguas económico de la nación, el Pacto de Solidaridad Económica: hacia una nueva visión del modelo de desarrollo".

Económico (PECE) el cual está vigente hasta la fecha con pequeños ajustes denominativos pero manteniendo en lo esencial su intencionalidad y significación (ver Cuadro 7).

CUADRO 7
CRONOLOGIA DE CONCERTACIONES EN MEXICO, 1987-1994

Diciembre de 1987	Pacto de Solidaridad Económica I
Febrero de 1988	Pacto de Solidaridad Económica II
Marzo de 1988	Pacto de Solidaridad Económica III
Mayo de 1988	Pacto de Solidaridad Económica IV
Agosto de 1988	Pacto de Solidaridad Económica V
Diciembre de 1988	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico I
Junio de 1989	Pacto para la Estabilidad y el Ccrecimiento Económico II
Diciembre de 1989	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico III
Mayo de 1990	Pacto para la Eestabilidad y el Crecimiento Económico IV
Noviembre de 1990	Pacto para la Eestabilidad y el Crecimiento Económico V
Noviembre de 1991	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico VI
Octubre de 1992	Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo I
Octubre de 1993	Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo II
Septiembre de 1994	Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento

FUENTE: Girón, Alicia (1995: 138).

El Pacto fue una concertación amplia entre campesinos, obreros, industriales (a través de sus gremios representativos) y gobierno, y aunque formalmente era para enfrentar eficazmente la inflación, pensamos que era también para consolidar el nuevo modelo de acumulación en el país. Por ejemplo, el componente más controvertido del Pacto fue la liberalización del comercio; sin embargo se pudo controlar el descontento y las tarifas máximas se redujeron de 40 a 20% y todos los permisos fueron eliminados con

excepción de algunos para productos agrícolas, farmaceúticos y automóviles.

En síntesis, durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se iniciaron tres políticas económicas de gran trascendencia: la liberalización del comercio, el Pacto de Solidaridad Económica y la disminución de la participación del Estado en la economía.[14] Además, en este sexenio se sentaron las bases para la consolidación de la reforma económica en el siguiente período sexenal.

Las nuevas reformas y la consolidación del cambio estructural neoliberal

En diciembre de 1988 en que se inicia el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era claro que la economía presentaba una situación de estancamiento prolongado, altas tasas de inflación, un crecimiento exorbitante de la pobreza y un severo deterioro en el nivel de vida de la mayoría de la población.

El Pacto se ratificaba y sus componentes básicos incluían una reducción adicional del déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva, la liberalización comercial y, por primera vez desde que estalló la crisis en 1982, una política de ingresos que cubría -de hecho- a todos los precios y salarios. Sin embargo, como se verá más adelante, nuevamente los salarios serían sacrificados a pesar del "pacto", coherentemente con el carácter neoliberal de la política económica.

Se empezaba a controlar la inflación pero continuaba el estancamiento que tenía entre sus razones fundamentales, las continuas transferencias de recursos al exterior, para lo cual había que disminuir la carga por el servicio de la deuda, atraer la inversión extranjera y propiciar la repatriación de capitales, esto sumado a

---

[14] Gollás, M. *México...*, op. cit., p. 23

que había que recuperar la confianza de los inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

Se entró en negociación con la banca comercial y el gobierno norteamericano puso en práctica el Plan Brady en marzo de 1989, en el cual se había elegido a determinados países para una nueva *renegociación de deuda*, entre ellos México, con el que se firmó un acuerdo piloto en febrero de 1990. Vale aquí aclarar que si bien México firmó acuerdos con el FMI, no aceptó formalmente los llamados "préstamos de ajuste estructural" propuestos para América Latina por el Banco Mundial y el FMI en los ochenta; sin embargo, las renegociaciones y los nuevos préstamos se hicieron bajo condicionamientos de ajuste estructural. De acuerdo con el BM:

> ... ya que el gobierno mexicano no quería recibir un préstamo de ajuste estructural por razones políticas, dada la naturaleza de los problemas estructurales que el país encaró, la estrategia del Banco para ayudar a México a enfrentar sus problemas estructurales de largo plazo ha sido a través de la formulación de un programa que consistió en una serie de préstamos, que en su conjunto incluyen los principales elementos de un programa de préstamo de ajuste estructural.[15]

Es muy evidente que los acuerdos del país con los organismos financieros internacionales fueron determinantes en esta segunda fase del ajuste estructural que se inició con el Pacto. Un acuerdo con el FMI en mayo de 1989 implicó recursos por 54 135 mdd en un período de tres años con el objetivo de apoyar los esfuerzos de crecimiento propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo que impulsaba la reducción de las transferencias netas al exterior y la reactivación de la inversión productiva. Otro acuerdo con el Banco

---

[15] Banco Mundial. "Mexico: Trade Policy Loans I and II". *Project completion report*, Washington, 16 de noviembre de 1989. Citado en: Heredia, Carlos y Mary E. Purcell. *La polarización de la sociedad mexicana: una visión desde la base de las políticas de ajuste económico del Banco Mundial.* Eds. Equipo Pueblo y The Development Group for Alternative Policies, Inc., Washington, D.C., 1994

Mundial en junio del mismo año, comprometió a este organismo a otorgar recursos por 1 960 mdd durante 1989 y un promedio de 2 000 mdd anuales en el período 1990-1992 para apoyar el cambio estructural y la modernización de los sectores claves de la economía.[16]

Con el Club de París se acordó reestructurar pagos de capital principal e intereses por un monto de 2 600 mdd, que vencían entre junio de 1989 y mayo de 1992, y se confirmó que México tendría acceso a recursos de por lo menos 2 000 mdd anuales para financiar importaciones de los países miembros de dicho organismo. Además, el Banco de Importaciones y Exportaciones de Japón ofreció apoyos financieros por un total de 2 050 mdd para apoyar el paquete de reducción de deuda con los bancos comerciales.[17]

También en julio de 1989 se concluyeron las difíciles negociaciones con el Comité Asesor de Bancos para México que representa a los casi 500 bancos acreedores del país. En lo básico, se convino ampliar el plazo de las amortizaciones originales, de 20 años con siete de gracia (de la anterior negociación), a 30 años con un solo pago al final de ese lapso, eliminando así la presión de las amortizaciones anuales sobre la economía; se consideró una tasa de interés fija de 6.25% en lugar de una tasa de mercado y la aportación de dinero nuevo por un monto igual al 25% de la deuda no comprometida con lo anterior. Con todas estas negociaciones con los acreedores internacionales, se calculó reducir las transferencias al exterior en alrededor del 2% del Producto Interno Bruto en promedio durante 1989-1994.[18]

---

16 Campos, R.. "El FMI y la deuda...", op. cit., pp. 230-231

17 Ibid., pp. 231-232

18 Ibid., pp. 234, 238. Según este mismo autor, con base en el Paquete Financiero 1989-1992, el gobierno mexicano acordó llevar a cabo el *Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital (Swaps),* cuyo objetivo es seguir reduciendo el saldo de la deuda externa. En la primera etapa del programa que duró hasta abril de 1992 se trató de beneficiar principalmente a los sectores de: turismo, agropecuario, industrial, comunicaciones y transportes, así como desarrollo social y ecología. Posteriormente el gobierno decidió llevar a cabo otro programa de *swaps* para el financiamiento de los programas educativos, ecológicos, de asistencia social y de salud

Para estimular la lenta reacción en la repatriación de capitales y el crecimiento de la inversión extranjera, desde principios de los noventa se aplicaron importantes reformas al régimen de comercio exterior y a la participación del sector público en la economía, pero esto no fue suficiente para la transformación de las expectativas,

> ... La recuperación de México dependía del ahorro externo para financiar el exceso de importaciones sobre exportaciones asociado a los mayores niveles de la actividad económica. Por decirlo de alguna manera, se necesitaban medidas de espectacularidad suficiente como para dar un giro rotundo a las expectativas, y que recobraran el entusiasmo del sector privado. Durante 1990 hubo dos iniciativas que cumplieron este papel: la reprivatización de los bancos y la búsqueda de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.[19]

Ciertamente con estas últimas medidas bien pronto se logró el resultado esperado; al acelerarse las entradas de capital se produjo una variación importante en las tasas de interés reales internas bajando de un promedio de 29.9% en 1989 a 8.4% en 1990, lo cual fue favorable para el fortalecimiento de la confianza del sector privado.

Según estimaciones del Banco de México, entre enero y septiembre de 1990 las entradas de capital alcanzaron cerca de los 15 000 mdd y la inversión extranjera se aproximó a 10 000 mdd, cambiando en su composición: la inversión extranjera directa practicamente no aumentó entre 1990 y 1991, mientras la inversión en cartera se quintuplicó en 1991. Esta última tiene el riesgo de que no es a largo plazo lo cual expresa reservas en los inversionistas y también la búsqueda de la mayor parte de ganancias con el menor riesgo posible.

---

[19] Lustig, N.. *México. Hacia...*, op. cit., p. 82

A nuestro juicio estas medidas si bien fueron espectaculares por lo radicalmente transformadoras, respondieron a una lógica económica distinta, la lógica del nuevo patrón de desarrollo en México.

Como ya mencionamos anteriormente, la **liberalización comercial** es una pieza central del ajuste estructural según el Banco Mundial, sin embargo, este proceso chocó en la práctica con uno de los objetivos de la política salinista que fue la correción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en particular de la balanza comercial; en 1993 se tenía un déficit comercial enorme, de 23 000 mdd.

Desde la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 se impulsó este proceso de liberalización con más ahinco, el cual culminó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Canadá y Estados Unidos, el 1o. de enero de 1994. Los resultados de la "liberalización" no se hicieron esperar, a seis meses de la puesta en vigor del TLCAN, las tasas de desempleo estaban aumentando, al tiempo que las empresas pequeñas y medianas cerraban sus puertas. En el primer semestre de 1994, las importaciones mexicanas aumentaron 26% comparadas con el mismo período de 1993, mientras las exportaciones crecieron 17.3%.[20]

A modo de síntesis, en el Estudio Económico de América Latina y El Caribe de la CEPAL 1994-1995,[21] se presenta una sinopsis de los principales indicadores macroeconómicos entre 1987-1994 de acuerdo con las cifras oficiales (ver Cuadro 8).

Como puede observarse, los indicadores tradicionales de crecimiento muestran: a un PIB con comportamiento irregular y de lenta recuperación, cayendo todavía a 0.6% en 1993; la recuperación de la inversión bruta interna, de 21.9% para 1994 (respecto del PIB); la no recuperación de los empleos, con tasas de desempleo abierto de alrededor del 3% de la PEA durante el período 1987-1994 y una caída de los salarios reales del 140% en 1987 a

---

[20] Roberson, Todd. "NAFTA's Reality Rattles Mexico". *The Washington Post,* 5 de agosto de 1994. Citado en: Heredia y Purcell, "La polarización de ...", op. cit., p. 6

[21] CEPAL, ONU. *Estudio económico de América Latina y El Caribe 1994-1995.* Eds. CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1995

CUADRO 8
MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

CONCEPTO/AÑO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994[a]
Tasas de variación								
Crecimiento e inversión [b]								
Producto interno bruto	1.4	1.2	3.3	4.4	3.6	2.8	0.6	3.5
Producto interno bruto por habitante	-0.2	-0.7	1.4	2.5	1.4	0.9	-1.2	1.7
Ingreso nacional bruto	3.2	0.5	4.2	5.6	2.8	3.2	-0.1	3.2
Producto interno bruto sectorial								
Bienes	2.9	0.9	3.8	5.8	2.9	2.3	0.3	3.5
Servicios básicos	3.1	3.0	4.8	5.9	5.3	6.8	3.5	7.8
Otros servicios	1.0	1.3	2.8	3.3	4.0	2.7	0.7	3.0
Porcentajes								
Contribución al crecimiento del PIB [c]								
Consumo	-1.0	2.0	3.6	4.2	3.5	3.9	-0.1	3.0
Gobierno	-0.1	-0.1	0.0	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3
Privado	-0.8	2.0	4.6	3.9	3.0	3.6	-0.3	2.8
Inversión bruta interna	0.9	1.4	0.8	1.9	1.4	2.8	-0.7	1.6
Exportaciones	2.2	1.0	0.8	0.7	1.1	0.7	1.1	2.0
Importaciones	-0.3	-3.6	-2.8	-2.4	-2.4	-4.1	0.3	-3.2
Porcentajes del PIB								
Inversión bruta interna	15.9	17.6	17.8	18.9	19.6	21.8	21.0	21.9
Ahorro nacional	18.0	16.3	15.0	15.3	13.8	12.5	12.4	11.9
Ahorro externo	-2.1	1.3	2.8	3.6	5.8	9.3	8.6	10.0
Porcentajes								
Empleo y salarios								
Tasa de actividad[d]	51.1	51.6	51.8	51.8	53.3	53.8	55.2	54.6
Tasa de desempleo abierto[e]	3.9	3.6	3.6	2.8	2.6	2.8	3.4	3.7
Salario mínimo real (índice 1990=100)	140.0	124.5	114.6	100.0	94.5	91.3	90.3	90.1
Tasas de variación								
Precios (diciembre e diciembre)								
Precios nacionales al consumidor	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1
Precios al por mayor (Ciudad de México)	164.6	42.6	18.1	27.4	15.7	10.7	7.4	7.8
Sector externo								
Relación de precios del intercambio (índice 1990=100)	92.3	88.6	94.6	100.0	94.9	96.2	97.4	97.0
Tipo de cambio nominal (nuevos pesos por dólar)	1.38	2.27	2.46	2.81	3.02	3.09	3.12	3.38
Tipo de cambio real efectivo. Indice (1990=100)	135.2	110.0	103.2	100.0	91.1	84.1	79.8	82.1
Millones de dólares								
Balance de pagos								
Cuenta corriente	3,983	-2,544	-5,977	-8.747	-14995	-24919	-23487	-29165
Balance comercial de bienes y servicios	9,125	2,617	-67	-2,803	-9.028	-18231	-15156	-20714
Exportaciones	27,508	28,954	33,030	38,411	39,696	41,449	44,799	50,077
Importaciones	18,383	26,337	33,097	41,214	48,724	59,680	59,955	70,791
Cuenta de capital	1,602	-4,094	6,154	11,050	22,988	26,664	30,719	10.282
Reservas internacionales (variación)	5,758	-6,788	120	2,019	7,619	1,934	7,291	-18883

Porcentajes								
Endeudamiento externo								
Deuda bruta (sobre el PIB)	72.5	58.3	46.3	41.9	40.0	34.6	35.4	37.2
Intereses netos (sobre exportaciones)	22.9	21.3	20.4	17.2	16.1	18.2	19.7	18.6
Porcentajes del PIB								
Sector Gobierno Federal								
Ingresos corrientes	17.2	16.8	17.9	17.1	17.0	17.7	17.3	17.1
Gastos corrientes	28.3	24.6	21.0	17.3	15.0	13.7	15.0	15.5
Ahorro	-11.1	7.8	-3.1	-0.2	2.0	4.0	2.3	1.6
Gastos de capital (netos)	3.2	1.9	2.0	-3.0	-1.5	-0.8	1.5	2.0
Resultado financiero	-14.3	-9.7	-5.1	2.8	3.5	4.8	0.8	-0.4
Tasas de variación								
Moneda y crédito								
Balance monetario del sistema bancario	.....	.....	.....	44.5	40.6	19.4	17.1	38.0
Reservas internacionales netas	.....	.....	.....	71.3	79.9	7.3	31.9	-57.0
Crédito interno	104.4	66.9	45.6	41.7	35.6	21.4	11.5	54.6
Al gobierno central (neto)	78.5	70.1	13.5	17.7	-2.5	-51.9	.....	.....
Al sector privado	158.1	82.9	97.6	73.5	61.5	47.7	24.3	40.4
Dinero (M1)	120.8	65.8	38.6	64.7	124.8	14.7	17.9	1.1
Depósitos de ahorro y a plazo en moneda nacional	144.5	37.5	43.7	41.4	20.2	24.1	12.3	35.3
M2	141.0	42.2	43.0	46.2	47.2	20.4	14.4	22.7
Depósitos en dólares	240.7	-4.2	69.8	10.6	9.8	28.6	12.3	89.9
Tasas anuales								
Tasas de interés reales (anualizadas)								
Pasivas (a 30 días)	.....	7.3	13.8	1.0	-1.3	3.4	6.9	5.8
Tasa de interés equivalente en moneda extranjera (a 30 días) [f]	.....	42.6	18.2	17.2	12.2	14.0	15.9	-8.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Tomado de: Estudio económico de América Latina y el Caribe 1994-95; Ed.CEPAL, ONU, Chile 1995, p.p.270-217.

[a] Cifras preliminares

[b] Sobre la base de dólares a precios constantes de 1980

[c] Mide la incidencia de la variación de cada agregado en la variación del producto. Surge de multiplicar la tasa anual de variación de un agregado por el coeficiente de ese agregado en relación al PIB.

[d] Porcentajes sobre la población en edad de trabajar.

[e] Porcentajes sobre la población económicamente activa PEA[f] Tasa de interés pasiva deflactada por la variación del tipo de cambio.

90% en 1994. En el mismo período el incremento de los precios se controló bajando de una tasa de 159.2 en 1987 a 7.1 en 1994, mientras que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo desde 1988. El peso de la deuda externa con respecto al PIB disminuyó del 72.5% en 1987 a 37.2% en 1994, también bajaron las reservas internacionales de modo peligroso y las tasas de interés reales se ubicaron en 5.8 en 1994.

Reformas en el sector público y financiero

El ajuste estructural neoliberal de largo plazo en la economía no podría entenderse sin su dimensión política[22]y sin considerar el papel que juegan el Estado y los diversos agentes sociales en este proceso.

Por los límites de este trabajo, nos centraremos básicamente en aquellos aspectos de la transformación del Estado que tienen que ver con los objetivos más trascendentes del ajuste en la política económica y sus efectos sobre las políticas sociales, sin entrar a temas fundamentales de la denominada Reforma de Estado en México que se continuó impulsando no sin resistencias, durante el sexenio salinista.

Como parte de este cambio estructural se dio una importante **Reforma del Sector Público** cuyo objetivo central fue el de reducir el papel del Estado en la economía aunque la justificación más difundida tenía que ver con el logro de una mayor eficiencia de este sector y restaurar el equilibrio en las finanzas públicas. Nos detendremos en dos de las acciones de políticas que se desarrollaron con estos objetivos: la reorganización de las entidades estatales y paraestatales y la reestructuración y reducción del gasto público que implicó un importante ajuste fiscal.

---

[22] Para un análisis de esta dimensión en las políticas de ajuste, véase: Joan Nelson et.al., *Coaliciones frágiles*..., op. cit..

La rectoría del Estado como conductor del régimen de producción y distribución y del sistema de relaciones sociales en el país está sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 y sometida desde entonces a un continuo proceso de reformas y adiciones.

> La legitimidad de la rectoría del Estado en materia económica tiene dos grandes raíces históricas: la vigencia del modelo de modernización capitalista, que articula la ideología de la Revolución Mexicana y la heterogénea composición del personal político que se integra al propio Estado.[23]

Uno de los instrumentos por excelencia para el impulso del modelo hasta los ochenta lo fueron las entidades del sector público,

> Es así como en 1982 el Estado mexicano, por conducto de sus 780 empresas, controlaba la totalidad de la generación de energía eléctrica para consumo público, la producción total de hidrocarburos, de productos petroquímicos básicos y de fertilizantes; controlaba el 65% de la capacidad instalada de la producción nacional de acero; manejaba el transporte ferroviario; producía el 99% de los autobuses de pasajeros y pronto llegaría, según se lo proponía, al 30% del transporte de carga; regulaba la comercialización de productos agrícolas básicos; elaboraba bienes de consumo popular, atendía las necesidades de seguridad social de la mayoría de los habitantes del país y, en síntesis, permeaba al conjunto del aparato productivo mexicano.[24]

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983-1988, se definió el papel activo de las empresas estatales en la estrategia de reestructuración productiva nacional y, por lo tanto, se definieron

---

[23] Martínez Escamilla, Ramón. "El sector paraestatal mexicano: la filosofía, la política, la pragmática". En: *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?*. Eds. El Caballito e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, D.F., 1996. p. 13

[24] Ibid., p. 19

las líneas de acción prioritarias como fueron: su reorganización, su reestructuración financiera, su reconversión y modernización y, sobre todo, la revisión profunda de la participación del Estado en ellas.[25]

Dada la evolución de estas entidades para 1982 (ver Cuadro 9), el Banco Mundial y el FMI promovieron su transformación económica justificada en su postura ideológica en contra de la intervención estatal. Según J. Bautista, el argumento esgrimido por dichas instituciones, entre otros, era que la desenfrenada expansión estatal, había conducido a los siguientes problemas: a) ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, con elevados costos de producción y falta de habilidad para innovar; b) inefectividad en la provisión de bienes y servicios; c) rápida expansión de la burocracia, con fuertes exigencias para el presupuesto público, dando lugar a problemas en las relaciones laborales dentro del sector público, ineficacia en el gobierno y efectos adversos sobre el conjunto de la economía.[26]

Para 1988, estos organismos definen que "el énfasis tenía que pasar hacia el aprovechamiento de capacidades y recursos privados y a fortalecer las responsabilidades del Estado, tales como el aportar adecuada infraestructura social y económica con una política de apoyo y, un medio normativo".[27]

En los ochenta, en el país esto fue implicando incluso reformas constitucionales. En 1983, las reformas de los artículos

---

[25] Ver un desarrollo más extenso de todo el proceso en: Torres A., Federico. "El sector paraestatal en México", en *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México".* Eds. INAP, México, 1986.

[26] FMI y BM. *Rev. Finanzas y Desarrollo,* publicación trimestral, diciembre de 1985. p. 42. Citada por Jaime Bautista Romero, "Del Estado interventor al neoliberalismo", en: Martínez E. Ramón; Irma Manrique y Jaime Bautista. *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?* Eds. El Caballito e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM., México, 1996. p. 108

[27] FMI y BM. Revista *Finanzas y Desarrollo,* marzo de 1988, p. 40. Citada por J. Bautista, Ibid., p. 109

CUADRO 9
EVOLUCION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 1970-1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1982
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	127	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	518	754
Empresas de participación estatal minoritaria	.....	27	24	28	36	41	55	63	75
Fideicomisos públicos	.....	48	167	383	387	325	211	195	223
Total	84	277	428	703	770	806	845	903	1155

FUENTE: De 1970 a 1976, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Informe Anual;* 1980, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1982, Secretaría de Programación y Presuspuesto. En: Martínez, Ramón (1996:108)

25 y 28 de la Constitución reconocían al Estado el carácter rector de la economía, pero precisando que éste debe limitar su participación en materia económica al manejo exclusivo de las áreas estratégicas y su participación, por sí o conjuntamente con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.[28]

Por otra parte, los programas de estabilización y ajuste acordados entre el gobierno y el FMI incluyeron la condicionalidad de la privatización de la mayoría de estas empresas, lo cual se hace más explícito aún en la Carta de Intención del 11 de abril de 1989 firmada por el gobierno de Salinas de Gortari con motivo de la renegociación de la deuda externa.

El proceso de desincorporación de empresas públicas, como una de las expresiones más importantes del nuevo papel del Estado, fue acelerado durante 1982-1988, pues de 1155 en 1982 quedaron en 1988 tan sólo 431 empresas. Se vendieron al sector privado el 30%; se liquidaron un 35%; 18% fue extinción, 10% se fusionó y las transferencias significaron un 4%. Este proceso continuó durante el sexenio salinista. Para mediados de 1994 quedaban menos de 150 empresas, se privatizaron Teléfonos de México (TELMEX) y parte de la industria petroquímica a excepción de Petróleos Mexicanos (PEMEX), entre las de mayor cobertura e importancia nacional.

Es bueno reconocer que la justificación de búsqueda de rentabilidad, eficiencia y mayor productividad que se esgrimió para la privatización de estas empresas logró el consenso de amplios sectores gubernamentales, de las organizaciones sociales corporativizadas y de una parte de la población en general. Aún sin el suficiente respaldo empírico, el mecanismo ideológico funcionó favorablemente a la privatización. Las organizaciones civiles, sectores académicos y núcleos más críticos de la población que se oponían a la privatización, no tuvieron la suficiente fuerza para

---

[28] Manrique, Irma. "El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano", en: Martínez, Manrique y Bautista. *Crisis*..., op. cit., p. 81

revertir este proceso, aún contando con evidencias empíricas como la aportada por R. Martínez quien demuestra técnicamente en un estudio de 247 empresas de participación estatal y organismos descentralizados -partiendo de cifras oficiales- su rentabilidad, tanto desde el punto de vista técnico como contable.[29]

Además, según C. Heredia y M. Purcell, la privatización de las compañías estatales ha generado ingresos por más de 26 000 mdd para el gobierno de México, pero también ha llevado a una concentración más grande de la riqueza y a un aumento en los monopolios privados. Ni la aprobación de una ley para incrementar la competencia económica, ni el nombramiento de un funcionario para combatir las prácticas monopólicas, evitaron que el grado de monopolio haya aumentado prácticamente en todos los sectores de la industria.[30]

Otra área muy importante de las reformas estructurales ha sido la de las **finanzas públicas**, bajo la justificación de la necesidad de una modernización financiera que abarcara al conjunto del sistema financiero, público y privado.

Como se vio anteriormente, después de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, durante el período sexenal de 1982-1988, las políticas monetaria y financiera tuvieron acciones muy contradictorias, sin embargo, se constituyeron en instrumentos muy importantes para el ajuste estructural de largo plazo.

Un estudio de I. Manrique[31]muestra que la *liberalización del sistema financiero* surgida en 1988 con la administración salinista[32] tiene sus bases de sustentación en las acciones de ajuste estructural en la década y son principalmente las siguientes:

---

29 Martínez, R. "El sector paraestatal...", en: op. cit., pp. 20-23

30 Heredia, C. y M. Purcell. *La polarización...*, op. cit., p. 5

31 Manrique, I.. "El caso de las empresas...", en: op. cit., pp. 80-84

32 En el sexenio salinista, con las reformas constitucionales a los artículos 28 y 123, se sustenta la reforma financiera que en esencia implica la transferencia de un marco regulatorio de control estatal a un sistema regido por las leyes del mercado, lo prueba por ejemplo, la reprivatización de la banca múltiple.

1. Las tradicionales condiciones de financiamiento del desarrollo basadas en un importante componente del ahorro interno desaparecen, pues el país se convierte en exportador neto de capitales ante las elevadas tasas de interés que imponen los acreedores privados internacionales. Se calcula que el servicio de la deuda externa significa, en esos años, una transferencia neta anual promedio hacia el exterior de aproximadamente el 7% del PIB. En este flujo hacia el exterior participaron también "capitales golondrina", por un monto cercano al 40% de la deuda externa total.
2. La profunda transformación que sufre la intermediación financiera institucional. A partir de la "nacionalización" de la banca se inicia un importante proceso de cambio en la propiedad de los intermediarios financieros no bancarios, pues aunque en principio se mantuvieron como propiedad de la banca nacionalizada, fueron posteriormente vendidos al sector privado. Se trata básicamente de las casas de bolsa. El mercado accionario hasta 1987 había presentado una expansión extraordinaria, lo cual se debió en particular al crecimiento de su estructura física: nuevas oficinas y más empleados en las casas de bolsa; pero desde el punto de vista de las transacciones, la mayor parte de ellas fueron realizadas por un pequeño grupo de inversionistas, quienes por supuesto fueron los que obtuvieron una enorme masa de ganancias, situación que les dio mucho poder en la nueva fase.
3. El crecimiento extraordinario de la intermediación bursátil dio lugar a un proceso de intermediación financiera que competía con ventaja con el sistema bancario, razón por la cual se le denominó "banca paralela". Tal paralelismo, aunque nunca reconocido por las autoridades financieras, se daba porque llegó un punto en que tras las transformaciones de los bancos las líneas divisorias entre las funciones de los mismos y los intermediarios no bancarios

eran imperceptibles, al quedar relegadas las actividades tradicionales de la banca a un segundo término con el surgimiento de la banca de inversión.

4. Con esta estructura, *el sistema financiero se convirtió en el ámbito perfecto para la valorización de los excedentes económicos*, pues con el uso de sus mecanismos lograron rendimientos en las tasas de interés nunca antes alcanzados, al tiempo que desalentaban la fuga de capitales y estimulaban la colocación de los valores de deuda pública interna en el mercado de valores nacional.
5. Tales transformaciones en la estructura y funciones de las instituciones del sector financiero provocaron que las posiciones financieras del sector público y del sector privado se invirtieran con relación a las posiciones tradicionales, pues mientras el sector público adoptaba una posición fuertemente deudora, el sector privado, en especial los grandes capitales ubicados en el mercado de valores, pasaron a tener una posición acreedora.

Pero lo más importante es la evidencia de que esta diversificación de las inversiones de los grandes capitales en diversas esferas de la actividad económica, fundamentalmente en la actividad financiera, permitió la existencia de una globalización de las ganancias pues las nuevas relaciones de integración entre las esferas productiva y financiera han dado como resultado una nueva oligarquía financiera más fuerte y estructurada que nunca.[33]

Las consecuencias y tendencias que esta reforma ha traído consigo son graves: por un lado, al comprimirse la acción gubernamental (el banco central ha ido cediendo al sistema bancario privado una parte importante del manejo de los instrumentos monetarios), los intermediarios financieros se han convertido en

---

[33] Manrique, I. Ibid., con subrayado nuestro

accionistas, acreedores y corredores de la masa de capital dinerario y, por otro, el gobierno federal ha dejado de financiarse a través del sistema bancario.

> Vale recordar que desde principios de 1989, de las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México se deriva una desregulación operativa que elimina el sistema de canalización selectiva del crédito mediante la sustitución del régimen de encaje legal por un coeficiente de liquidez de sólo el 30%, contra el 70% hasta entonces existente; y, finalmente, la desaparición del propio coeficiente en 1991.
>
> A partir de entonces, el gobierno federal deja de financiarse a través del sistema bancario y lo hace directamente con el público mediante operaciones de mercado abierto, colocando una amplia gama de instrumentos: Cetes, Pagafes, Bondes, Ajustabonos y Tesobonos.[34]

Todo lo anterior ha ido conduciendo a un mercado controlado por unos cuantos grupos poseedores de un gran poder económico y político; de julio de 1990 a 1994 se crearon 18 grupos (ver Cuadro 10). Con esto asistimos nuevamente a una enorme concentración y centralización de capitales, de dimensiones aún mayores y con más poder que a principios de los ochenta. Ante esto vale preguntarse ¿cómo podrá seguirse financiando el desarrollo en el país, y más particularmente, el desarrollo social?

La banca de desarrollo que cumplió un importante papel en este sentido, ha sido también transformada en sus funciones, reduciéndose como banca de fomento de "segundo piso", como complementaria de las funciones de la banca múltiple y reorientando con gran selectividad su política de crédito.[35] Aún más, se le concibe

---

[34] Ibid., p. 91

[35] Para un tratamiento más amplio del nuevo papel de la banca de desarrollo, ver: Girón Alicia y Eugenia Correa (coords.). *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI.* Eds. Cambio XXI e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1996

CUADRO 10
DESINCORPORACION BANCARIA 1991-1992
(miles de millones de pesos)

BANCO	GRUPO COMPRADOR	PRECIO DE VENTA	PORCENTAJE VENDIDO
1.-Multibanco Mercantil de México	Probursa	611.2	77.19
2.-Banpaís	Mexival	545.0	100.00
3.-Cremi	Empresarios de Jalisco	748.3	66.73
4.-Confia	Ábaco	892.3	78.68
5.-Banorte	Margen	223.2	66.00
6.-Bancrecer	Roberto Alcántara	425.1	100.00
7.-Banamex	Accival	9,745.0	70.72
8.-Bancomer	Vamsa	8,564.2	56.00
9.-BCH	Cabal	878.4	100.00
10.-Serfin	Obsa	2,827.8	51.00
11.-Comermex	Inverlat	2,706.0	66.54
12.-Somex	Inverméxico	1,876.5	81.62
13.-Atlántico	GMB	1,469.2	68.85
14.-Promex	Finamex	1,074.5	66.34
15.-Banoro	Gpo. Estrategia Bursátil	1,137.8	66.03
16.-Banco Mercantil del Norte	Roberto González y Alberto Santos	1,775.8	66.00
17.-Banco Internacional		1,486.9	51.00
18.-Banco del Centro	Prime Multiva	869.4	66.31
Total		37,856.5	64.48

FUENTE: Elaborado con datos del *Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.* En: Martínez, R. (1996:133)

en función del desarrollo del propio sistema financiero, es decir, para fortalecer el desarrollo de la banca comercial y del mercado de valores. Esto se comprueba cuando observamos que en 1994 (a partir de la apertura financiera con el TLCAN), la banca de desarrollo destinó el 33.8% de su financiamiento total a los intermediarios financieros, mientras que en 1988 éste fue menor al 3%[36] (ver Cuadro 11) .

2. Impactos sociales del cambio estructural

Puede plantearse que el principal cambio estructural que ha habido en nuestra economía en la década de los ochenta y principios de los noventa ha sido el empobrecimiento de la población; los aparentes resultados exitosos en los campos del control inflacionario, las finanzas públicas y del comercio exterior, están asociados directamente a la pobreza y al deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos y las mexicanas,[37] como se verá en los puntos que siguen.

En relación a las reformas estructurales referidas al sector público, algunas estuvieron en relación también con el gasto público y otra gama muy importante de reformas tuvo que ver con el mercado de trabajo. Estas se revisarán a continuación. El crecimiento de la pobreza asociada con las reformas estructurales se desarrollará de manera más amplia en el tercer capítulo.

El gobierno asumió parte del costo de la deuda externa participando menos en la economía, lo cual afectó a la capacidad de acumulación y de crecimiento y dañó a los sectores mayoritarios de la población, en quienes han recaído las consecuencias no sólo

---

[36] Correa, Eugenia. *La banca de desarrollo: una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana.* En: Ibid., p. 50

[37] Opinión que se comparte con: Calzada, Fernando y Francisco Hernández. "La política económica en crisis 1983-1988", en: Revista *Investigación Económica,* No. 187, enero-marzo de 1989. Facultad de Economía, UNAM, México.

CUADRO 11
DESTINO DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO
(millones de pesos)

Concepto / años	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Financiamiento total otorgado por la BD	77,047	83,486	86,929	99,015	124,452	159,902	271,351
A intermediarios financieros	2,229	3,913	11,501	19,426	30,975	56,563	91,605
Como porcentaje del total	2.89	4.69	13.23	19.62	24.89	35.37	33.76
Al sector público no financiero	57,697	60,018	55,945	55,682	60,725	62,734	115,069
Como porcentaje del total	74.89	71.89	64.36	56.24	48.79	39.23	42.41
Financiamiento de la BD al sector privado no financiero	12,698	14,650	15,635	19,654	27,444	36,011	54,126
Financiamiento de BC al sector privado no financiero	40,626	81,156	133,762	213,860	318,351	398,531	562,718
Financiamiento de la BD como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	23.81	15.29	10.47	8.42	7.94	8.29	8.77
Financiamiento de la BC como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	76.19	84.71	89.53	91.58	92.06	91.71	91.23

FUENTE: *Informe Anual del Banco de México,* varios años. En: Correa, Eugenia. "La banca de desarrollo: una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana"; En: *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*; Girón Alicia y Correa Eugenia (coord.); Ed.Cambio XXI e IIES-UNAM; primera edición, México 1996, p.51.

BD: Banca de desarrollo

BC: Banca comercial

del menor crecimiento económico, de la merma en salarios reales y la generación de desempleo que origina la política contraccionista, sino también por los menores gastos en bienestar social (educación, salud, vivienda) y por la restricción y eliminación de subsidios. Esto es consecuencia, según A. Huerta, del *carácter no neutral* de las políticas de ajuste.[38]

La reducción del **gasto público** estuvo entre las medidas de reforma del sector público de mayor prioridad. La reducción se hizo especialmente en el gasto "no productivo" para no afectar la producción ni los ingresos del Estado; por tanto, esto implicó afectar el gasto social (corriente y de inversión) en alimentación, salud, educación y vivienda de la mayoría de la población. Este gasto se redujo mediante recortes en la inversión pública, la eliminación de subsidios y otras medidas, como se vio en el punto anterior. En total, el gasto público cayó 6.8% entre 1983-1988; dentro de éste es importante destacar que el gasto no programable, que es la parte del gasto que se dedica al servicio de la deuda interna y externa, aumentó 29.6% en el mismo período. El gasto social, que incluye esencialmente el gasto en educación y salud disminuyó entre 1983-1988 en un 33.1%, mientras el gasto social per-cápita lo hizo en 40.2% (ver Cuadro 12).

El gasto social en **salud** cayó en un 23.3% en el período señalado. En relación a los recursos disponibles en el sector, entre 1980-1994, en el IMSS, el porcentaje de unidades médicas respecto del total disminuyó del 44.65% al 37.24%; el número de camas pasó de 47.83% al 40.39% respecto del total en el mismo período; en cuanto a la disponibilidad de médicos, cayó del 46.74% al 44.89% en el período referido. En el ISSSTE el comportamiento fue similar aunque con porcentajes de caída menos significativos (ver Cuadro 13). Todo esto nos permite aproximarnos a caracterizar el deterioro de los recursos fisicos y humanos disponibles en ambas

---

[38] Huerta, Arturo. *Liberalización e inestabilidad económica en México.* Eds. Diana-UNAM, México, 1992. pp. 45-46

CUADRO 12

GASTO PUBLICO TOTAL Y EN LOS SECTORES SOCIALES, 1980-1990[a]

(Cambio porcentual anual, excepto en el caso de las participaciones; en porcentajes).

												Promedio	Acumulado	Promedio	
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990[b]	1983-88	1983-88	1983-85	1986-87
Gasto público total[b]	..	27.8	16.7	-10.8	-0.3	-1.7	6.9	6.9	-6.6	-13.9	-3.8	-1.2	-6.8	-4.4	6.9
Programable[c]	....	23.4	-8.9	-15.7	5.7	-5.5	-6.7	-4.7	-5.4	-6.7	6.5	-5.6	-29.2	-5.6	-5.7
No programable[c]	.....	47.8	114.6	-3.0	-8.9	4.5	26.9	19.5	-7.6	-20.4	-14.5	4.4	29.6	-2.6	23.1
Participación del gasto programable en el gasto público total[b,c]	82.1	79.3	61.9	58.5	62.1	59.7	52.1	46.4	47.0	51.0	56.4	54.3	.....	60.1	49.3
Gasto social[d]	.....	24.1	-1.3	-30.1	4.3	6.3	-8.1	-4.9	-1.1	3.6	12.9	-6.5	-33.1	-8.2	-6.5
Per capita[e]	.....	21.2	-3.5	-31.5	2.1	4.3	-9.7	-6.7	-2.7	1.8	11.1	-8.2	-40.2	-10.0	-8.2
Participación del gasto social en el gasto programable total[c,d]	31.0	31.2	33.8	28.0	27.6	31.1	30.7	30.6	32.0	35.5	37.6	30.0	.....	28.9	30.6
Gasto social en educación[d]	.....	25.1	3.9	-29.9	7.5	2.9	-11.7	2.2	0.6	2.1	10.1	-5.7	-29.6	-8.1	-5.0
Participación del gasto educativo en el gasto social	38.9	39.2	41.2	41.3	42.6	41.2	39.6	42.6	43.4	42.7	41.7	41.8	.	41.7	41.1
Participación del gasto educativo en el PIB[d,f]	3.1	3.6	3.8	2.8	2.9	2.9	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	. .....	2.8	2.6
Gasto social en salud[d]	.....	13.9	-0.6	-21.1	-4.2	2.8	2.9	-7.7	3.8	9.3	13.9	-4.3	-23.3	-8.0	-2.5
Participación del gasto en salud en el gasto social[d]	43.6	40.0	40.3	45.5	41.8	40.4	45.3	44.0	46.2	48.7	49.2	43.9	.....	42.6	44.6
Participación del gasto en salud en el PIB[d,f]	3.5	3.7	3.7	3.0	2.8	2.8	3.0	2.7	2.8	3.0	3.2	2.9	.. ..	2.9	2.9

..... No aplicable

[a] Se calcularon las cifras reales usando el deflactor implícito del PIB tomado de Banco de México, Mexican Economy, 1991, cuadro 6, p.180.

[b] Salinas de Gortari, Tercer informe de gobierno, 1991, p.153.

[c] El gasto programable excluye la recaudación compartida con estados, municipios y otras entidades, los incentivos fiscales y los pagos de intereses, y comisiones y otros gastos relacionados con la deuda interna y externa. El gasto no programable es igual al gasto público total menos el gasto programable.

[d] Salinas de Gortari, Tercer informe de gobierno, 1991, p.157.

[e] Población: se calcularon los totales anuales con base en las tasas de crecimiento en Ordorica, "Las cifras preeliminares del censo" (véase cuadroII, nota k). Oordorica presenta las tasas del crecimiento por años para el decenio de 1980-1990, y cita la cifra preliminar del XI Censo de Población para el total de población en 1990, estimado en 81.1 millones de habitantes.

[f] PIB: Para 1980-1984, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, cuadro 46, p.93. Para 1985, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988, cuadro 34, p.62. Para 1986-1989, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989. En Lustig, N. (1994:108-109).

CUADRO 13
RECURSOS DISPONIBLES EN EL SECTOR SALUD, 1980-1994
(miles y porcentajes)

	1980	1985	1990	1994
Total				
Unidades Médicas	7,511	10,172	12,476	14,068
Camas	59,632	59,250	63,122	74,891
Médicos	61,084	70,683	89,842	114,329
IMSS				
Unidades Médicas	3,354	4,593	4,732	5,240
Unidades Médicas % respecto al total	44.65	45.15	37.92	37.24
Camas	28,527	28,090	28,964	30,249
Camas % respecto al total	47.83	47.40	45.88	40.39
Médicos	28,552	33,444	43,475	51,330
Médicos % respecto al total	46.74	47.31	48.39	44.89
ISSSTE				
Unidades Médicas	947	1,073	1,160	1,192
Unidades Médicas % respecto al total	12.60	10.54	9.29	8.47
Camas	5,315	6,135	6,394	6,465
Camas % respecto al total	8.91	10.35	10.12	8.63
Médicos	7,738	10,772	12,975	15,311
Médicos % respecto al total	12.66	15.23	14.44	13.39

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995, p.p.114-117

instituciones que tienen asegurados. El número de personas sin cobertura de los servicios sociales de salud creció de 1981 a 1985 en casi 4 millones; asimismo, se reconoció un retroceso en programas específicos como algunos de vacunación, salud mental y planificación familiar.

Según el Banco Mundial, en 1985 solamente el 45% de la población tenía acceso a los servicios de salud, y se reconocía que el gobierno mexicano estaba gastando un porcentaje inferior al recomendado por este organismo para ese sector. [39] Entre 1983 y 1988 se dedicó un promedio del 2.9% del gasto respecto del PIB. Entre 1980 y 1992 las muertes infantiles debidas a deficiencias nutricionales casi se triplicaron hasta alcanzar tasas más altas que aquéllas registradas en los setenta. [40]

En cuanto a la situación **nutricional,** según un estudio elaborado por encargo del Consejo Consultivo del PRONASOL, la población se encontraba en peor situación nutricional en septiembre de 1992 que en agosto de 1988. El documento apunta que más de la mitad de la población sufre serias limitaciones en su desarrollo y capacidades, pues el modelo de crecimiento y la política de ajuste afectaron sus condiciones de vida. Esto se revela en el déficit del 20% en el consumo de proteínas y calorías de indígenas, campesinos y habitantes de las zonas urbanas, por la reducción significativa de su canasta básica debido al incremento del 63% del precio de la canasta alimentaria, lo cual se agravó a partir de 1984 cuando el gobierno eliminó el subsidio general a la tortilla de maíz, alimento básico de las clases populares, el cual fue seguido después por la eliminación gradual de subsidios al frijol, al aceite comestible, al pan y al huevo. En síntesis, el gasto total en subsidios

---

[39] Banco Mundial, "México: Basic Health Care Project:Staff Appraisal Report," 8 noviembre de 1990, p.45. Citado en: Heredia C. y Purcell M., *La polarización de ...* op. cit. p.4

[40] Salinas de Gortari, Carlos; *Cuarto informe de gobierno*, INEGI 1992, pp. 401 , Ibid. Ver además Schaffer Vázquez C. , "La salud en México"; en: Calva, José Luis (coord). *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Tomo II, Ediciones. Equipo Pueblo, ENLACE, FAM, Juan Pablos, México 1995. pp.127-142

alimentarios distribuídos por la cadena comercializadora de alimentos del sector público, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) disminuyó notablemente en términos reales.

Entre 1988 y 1990 el volumen per cápita de alimentos que adquirieron los grupos de extrema pobreza urbanos se redujo en 1.91%. El Instituto Nacional de Nutrición recomienda un consumo mínimo de 2.2 kilocalorías, pero este grupo de población más pobre sólo accedió a 1.6 .[41]

El gasto social en **educación** cayó entre 1983 y 1988 en menos 29.6%; mientras Naciones Unidas recomienda que los países en desarrollo gasten un mínimo del 8% del PIB en educación, tenemos que en este mismo período se gastó sólo el 2.8% del PIB en 1983-85 y 2.6% en 1986-87 (ver Cuadro 12). Es importante tener como dato de referencia que México gasta aproximadamente 45 dólares por persona por año en programas educativos, mientras que Estados Unidos gasta 1400 dólares. En 1982 los maestros ganaban 3.5 veces el salarío mínimo (el salario mínimo real se redujo en 50% entre 1982 y 1990).[42]

La cobertura del sistema educativo total se encuentra estancada desde 1983, siendo que la demanda ha crecido notablemente, además, en términos cualitativos la educación se ha visto muy afectada por factores directos e indirectos en todos los niveles, desde la educación básica hasta la superior.

Se han observado crecientes índices de reprobación y deserción escolar. En el Cuadro 14 se puede ver que no disminuyó la proporción de bajas con respecto al total de alumnos que iniciaron cursos en tres niveles educativos básicos. Antes bien, ésta tendió a

---

[41] Foro de Apoyo Mutuo (FAM) , "Un punto de vista sobre el México de hoy", en: foro *Los pobres construyendo su política social,* Oaxaca, México., septiembre de 1993. p. 156

[42] Barry,Tom (de.), *México: A Country Guide*, Inter-Hemispheric Resource Center, Albuquerque, Nuevo México, 1992, p.90. Citado en: Heredia C. y Purcell M., "La polarización de....." op.cit. p.4

CUADRO 14
INDICADORES SOCIALES EN EL SECTOR EDUCATIVO
(en miles y porcentajes)

Ciclo	1980-81	%	1985-86	%	1990-91	%	1993-94	%
Alumnos total a/	21,464,927	100.00	25,253,797	100.00	25,091,966	100.00	25,794,586	100.00
Alumnos primaria	14,666,257	68.32	15,124,160	59.88	14,401,588	57.39	14,469,450	56.09
Alumnos secundaria	3,033,856	14.13	4,179,466	16.54	4,190,190	16.69	4,341,924	16.83
Alumnos preparatoria	122,391	0.57	359,130	1.42	378,894	1.51	406,479	1.58
Bajas b/	1,323,815	100.00	1,397,951	100.00	1,561,888	100.00	1,611,573	100.00
Escuela primaria	731,635	55.26	638,145	45.64	692,415	44.33	733,889	45.54
Escuela secundaria	231,635	17.49	298,263	21.33	292,730	18.74	279,474	17.34
Escuela preparatoria	21,393	1.61	63,235	4.52	65,634	4.20	68,069	4.22
Bajas con respecto al total de alumnos de los tres niveles	5.52		5.08		5.53		5.63	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Cuaderno de Estadísticas de Educación, No. 2, 1966, pp. 13-19 y 156-159.

Nota : No suman 100% porque no se han considerado todos los niveles

a/ Al inicio de cursos según ciclo escolar y ciclo educativo

b/ A fin de cursos según ciclo escolar y ciclo educativo

incrementarse hacia el período 1993-94.Otros datos muestran que disminuyeron los graduados para el nivel educativo subsecuente, es decir; un número relativamente mayor de niños y jóvenes no continuaban la escuela. Las tasas de deserción respecto del total de alumnos se mantuvieron en un promedio similar entre 1980-1994.

Dichas tendencias podrían implicar que el desarrollo futuro de la calificación de la fuerza de trabajo sea menor.

En cuanto a los recursos disponibles en el sector educativo, la proporción total de estudiantes por maestro fue en promedio de 25.7 entre 1983 y 1986, y la de estudiantes por escuela fue de 187.3 en ese mismo período. Si comparamos en el nivel de *primaria*, encontramos que la proporción de estudiantes por maestro en el mismo período fue de 34.8 y la proporción de estudiantes por escuela de 197.3, ésto muestra la insuficiencia de recursos disponibles en éste nivel educativo, lo cual puede reforzarse con el dato de los libros de texto gratuito por estudiante, que se mantuvo en 4.8 en 1980-81 y 5 en 1988-91.[43]

Así como se observa en el sector salud, también los recortes presupuestales en el financiamiento de la educación pública han coincidido con un aumento del número de entidades privadas, lo cual hace prever como tendencia la privatización de la educación que sería muy grave para un país como México.[44]

Otra gama importante de reformas estructurales se han llevado a cabo en el **mercado de trabajo.** El Banco Mundial recomienda la eliminación de las instituciones que regulan el mercado de trabajo y de los reglamentos que "restringen la movilidad del trabajo", tales como las indemnizaciones por despido y las prestaciones no salariales; se viene impulsando que la fuerza de trabajo sea más "flexible" y atractiva para los inversionistas, especialmente para los extranjeros y se pugna por el derecho a

---

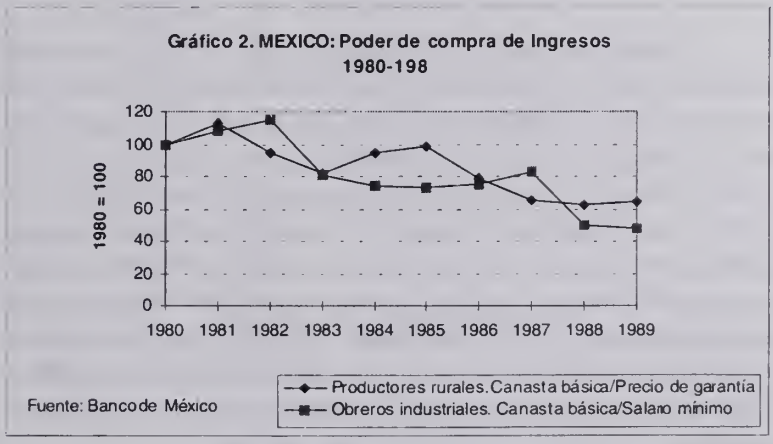
[43] Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno.* México, 1991. pp. 345, 346, 349

[44] Lustig, N; *México.....* op.cit, p.114

contratar trabajadores por hora, al tiempo que se impulsa una mayor reducción de las prestaciones no salariales.[45]

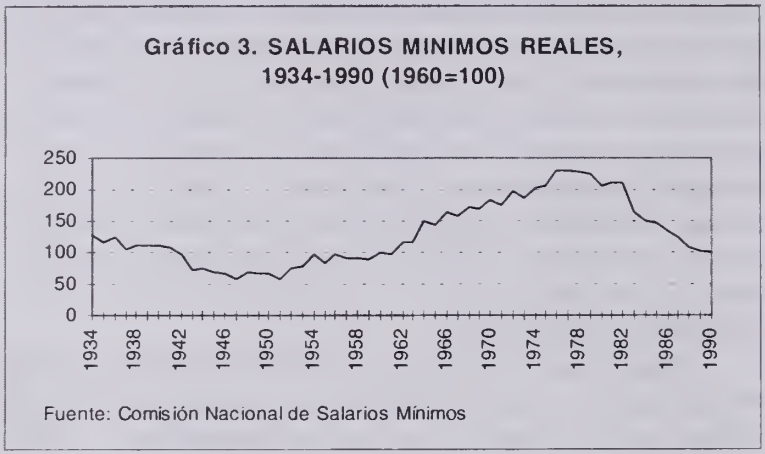
En cuanto al **comportamiento del ingreso salarial,** este organismo y el FMI argumentan también que una reducción en los salarios reales es un medio para que no aumente drásticamente el desempleo y así evitar los efectos negativos de los programas de ajuste estructural en relación al empleo. Esto quiere decir que, en los hechos, la caída en los salarios reales ha sido un elemento presente deliberadamente en los programas de ajuste. Sin embargo, el comportamiento de los salarios mínimos reales cayó, continua y no coyunturalmente, desde fines de los setenta hasta los noventa, con la consecuente caída del poder de compra, como puede observarse en la Gráfica 2.

Según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en 1990 el salario mínimo real fue inferior al que se tuvo en México en 1934 y el poder de compra de los ingresos descendió entre 1980 y



[45] Heredia,C y Purcell,M *La polarización....* op. cit. p.7

1989 en casi un 40% en el medio rural y más del 50% en el medio urbano (ver Gráfica 3).



Además, en 1980 los trabajadores que percibían un salario mínimo estaban exentos del pago al impuesto sobre la renta y de las cuotas obreras al IMSS. Para los noventa este mismo salario no sólo se redujo a casi la tercera parte de su valor sino que, con la reforma fiscal, los obreros que tuvieran ingresos por arriba de 1.5 S.M. (como ejemplo ver Cuadro 15) estaban obligados a pagar (hasta el año de 1993) impuestos sobre la renta y sufragar las cuotas correspondientes al IMSS, lo que en conjunto implicó una disminución adicional al salario real.[46] En relación a la evolución de los salarios reales y el consumo privado per cápita, entre 1983 y 1988 este último se redujo en 11%, mientras el ingreso salarial por trabajador cayó en 41.5% en el mismo período.

---

[46] Valle, Gabriela, Alejandro García y Migiel Orozco. "Situación salarial en México durante 1988-1993", en: Calva, José Luis (coord). *Distribución del ingreso...* op.cit., p. 68

CUADRO 15
SALARIOS REALES vs IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN MEXICO
1982 - 1992 (Pesos de 1981)

AÑO	SALARIO MINIMO MENSU-AL	SALARIO MINIMO REAL	UN SALARIO MINIMO Y MEDIO				DOS SALARIOS			
			Percep-ción	Percep. real	impuesto retenido	%	Percep-ción	Percep. real	Impuesto retenido	%
1981	6,300	6,300	9,450	9,450	184	1.9	12,600	12,600	516	4.1
1982	8,400	6,528	12,600	9,791	284	2.3	16,800	13,055	698	4.2
1983	13,650	5,334	20,475	8,001	381	1.9	27,300	10,667	1,032	3.8
1984	20,400	4,410	30,600	6,614	518	1.7	40,800	8,819	1,370	3.4
1985	31,800	4,319	47,700	6,478	839	1.8	63,600	8,637	2,244	3.5
1986	49,500	4,105	74,250	6,158	436	0.6	99,000	8,211	2,690	2.7
1987	91,500	3,688	137,250	5,532	3,277	2.4	183,000	7,377	7,852	4.3
1988	236,056	3,672	354,184	5,507	10,159	2.9	472,112	7,343	24,617	5.2
1989	259,200	2,658	388,800	3,987	7,875	2.0	518,400	5,316	20,835	4.0
1990	302,400	2,591	453,600	3,886	9,187	2.0	604,800	5,182	24,307	4.0
1991	361,760	2,386	542,640	3,578	0	0.6	723,520	4,771	6,595	0.9
1992	399,900	2,220	599,850	3,330	0	0.0	799,800	4,440	n.d.	n.d.

FUENTE: Hurtado Joachin. José M. et.al., Tablas de retención directas sobre productos del trabajo, varios. Ed.DAC, SA. En: José Luis Calva (1995: 68)

En cuanto al **ingreso no salarial**, entre 1983 y 1988 éste cayó sólo el 6.9%, a diferencia del 40% de la caída del ingreso salarial, sin embargo en el sector agrícola este mismo cayó 7.6% (ver Cuadro 16); ésto en conjunto hizo que se incrementara marcadamente la participación del ingreso no salarial en la totalidad del ingreso de 60% en 1981 a 71.5% en 1988. En el período 1988-1989 las dificultades en la agricultura crecieron severamente ya que en 1988 los ingresos no salarial y salarial cayeron en 15.7% y 12.6% respectivamente. Todo esto se sumó a medidas como la reducción de subsidio y crédito agrícola y al hecho de que los precios agrícolas se ajustaron más lentamente que otros precios como parte de las medidas del pacto (PSE).

Es también en el comportamiento del **empleo y el desempleo**, donde se evidencian con gran fuerza los impactos negativos crecientes del nuevo modelo de crecimiento o de acumulación y de sus políticas económicas consecuentes. A partir de los años setenta, fue disminuyendo significativamente la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo, mientras la PEA seguía creciendo. Desde mediados de los ochenta se calcula que ésta aumentaba en alrededor de un millón de personas por año.

La fuerte contracción del empleo, que se verifica con el consecuente incremento de la tasa de desempleo abierto en las zonas urbanas aumentó en 1983 casi en un 50%, alcanzando un promedio superior entre 1983-1988 al que existía en 1981. En relación al empleo, éste solo alcanzó un promedio porcentual mínimo de incremento de 0.4% en el mismo período.[47]

El Congreso del Trabajo, en un estudio de 1991 indicó que, de una población económicamente activa de 34 millones, 15% estaba en desempleo abierto y más del 40%, o sea 14 millones de personas, estaba subempleada.[48]

---

[47] Según Macroasesoría Económica 1991.

[48] Heredia, C. y M. Purcell. *La polarización...* op. cit., p. 7. Hay que tomar en cuenta que estas entidades oficiales sólo miden el desempleo urbano y debemos suponer que el desempleo agrícola también se ha incrementado significativamente ya desde los setenta.

CUADRO 16
INGRESO SALARIAL Y NO SALARIAL, 1981-1990
(Cambio porcentual anual excepto las participaciones; en porcentajes)

				PROMEDIO	ACUMULADO
Sector	**1981**	**1986**	**1990**	**1983-88**	**1983-88**
Ingreso total[a]					
Ingreso salarial	11.3	-10.7	3.0	-8.2	-40.0
Ingreso no salarial	4.8	-7.5	7.4	-1.2	-6.9
Participación del ingreso no salarial en el total del ingreso (en porcentaje)	60.0	69.1	72.7	69.5	.....
Ingreso en el sector agrícola[b]					
Ingreso salarial	10.0	-2.0	-8.6	-5.9	-30.5
Ingreso no salarial	5.9	-8.0	13.4	-1.3	-7.6
Participación del ingreso no salarial en el total del ingreso (en porcentaje)	73.9	79.8	85.2	79.6	.....
Ingreso en el sector no agrícola[b]					
Ingreso salarial	11.4	-11.2	3.7	-8.3	-40.5
Ingreso no salarial	3.7	-7.4	6.7	-1.2	-6.9
Participación del ingreso no salarial en el total del ingreso (en porcentaje)	58.6	67.9	71.5	68.5	.....

[a] Para 1980-1984,INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-1986, cuadro 43, p. 90. Para 1985-1986,INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1985-1988, cuadro 37, p. 63. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI.

[b] Para 1980-1984, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-1986, cuadros 30-37, pp. 77-84. Para 1985, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1985-1988, cuadros 24-25, p.57. Para 1986, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1986-1989, cuadro 2. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI. Las categorías sectoriales usadas aquí, tomadas del INEGI, se definen como sigue. Agrícola: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. No agrícola: minería, manufacturas, construcción, electricidad, gas y agua; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, de seguros e inmobiliarios; y servicios comunitarios, sociales y personales. Las cifras reales se obtuvieron usando como deflactor el índice de precios al consumidor (1980=100), tomado de Banco de México, Mexican Economy, 1991, cuadro 28, p. 20. En: Lustig (1994: 99)

Si se aprecia el empleo sectorial, se puede observar en el Cuadro 17 que el sector agropecuario disminuyó su participación en términos absolutos al bajar de 6.1 millones de personas en 1960 a 5.3 millones en 1990 y, en términos relativos a la PEA, al pasar del 54% al 22% en los mismos años, mientras que las manufacturas tuvieron un crecimiento constante al pasar de 1.56 millones a 4.49 millones en 1960 y 1990 respectivamente y, los servicios crecieron de modo explosivo al pasar de 3.4 millones a 11.58 millones en los mismos años, aspecto que tiene relación, de algún modo, con el empleo precario.

CUADRO 17
EL EMPLEO EN MEXICO
(millones de personas)

	1950	1960	1970	1980	CENSO 1990	ENEU 1990
PT	26.28	36.05	48.22	66.85	81.25	81.25
tasa%		37.18	33.76	38.63	21.54	21.54
PEA	8.27	11.33	12.95	22.07	24.1	31.38
tasa%	—	37	14.3	70.42	9.2	42.18
% de PT	31.47	31.43	26.86	33.01	29.66	38.62
Agropecuario	4.82	6.14	5.14	5.7	5.3[1]	—
tasa%	—	27.38	-16.29	10.89	-7.01	—
%de PEA	58.28	54.19	39.69	25.83	22.0	—
Manufactura [3]	—	1.56	2.36	2.58	4.49[1]	5.76
tasa%	—	—	51.28	9.32	74.03	123.25
% de PEA	—	13.77	18.22	11.69	18.63	18.35
Servicios [4]	2.13	3.04	4.64	11.85	11.58[1]	16.03[2]
tasa %	—	42.72	52.63	155.39	-2.28	35.27
% de PEA	25.75	26.83	35.83	53.69	48.05	51.08

FUENTE: Elaborado por TADET con datos del libro de Saúl Trejo. *Empleo para todos*. FCE, p.20,El Censo de Población de 1990 y el disco de información oportuna (DIO) de la ENEU. En: Calva José L. (1995 : 179)

[1] Cifras del reporte de la OIT de 1992, P.72

[2] Se trata de 67.9% de la población ocupada urbana (23.6 M) señalado por la ENEU.

[3] El desglose de la PEA no suma 100 por que sólo se tomó manufactura del sector industrial.

[4] Incluye Comercio, Transportes, Gobierno y Otros.

La evolución del empleo manufacturero entre 1988-1994 muestra un dinamismo mucho mayor en la rama maquiladora, en la que el empleo creció en más del 50% en el mismo período; mientras que en la rama de maquinaria y equipo, aparatos y equipos electrónicos y eléctricos prácticamente no creció, como puede observarse en el Cuadro 18. Esta tendencia tiene estrecha relación con la orientación exportadora de la economía.

Ya desde fines de los setenta se empezaba a expresar el crecimiento del desempleo a través de lo que se ha denominado como "economía informal", "sector informal", "subempleo" o "empleo precario", y este tipo de empleo empezó a crecer desorbitantemente después de la crisis de 1982, llegando incluso a superar al llamado *empleo formal.*[49] Ya para 1970 el empleo precario, definido en aquel tiempo como la situación de las personas ocupadas cuyo ingreso era inferior al salario mínimo legal, representaba el 44% de la PEA;[50] en los ochenta se extendió masivamente incorporando también a mujeres y niños, esto debido a que las unidades económicas fueron cada vez más incapaces de generar los suficientes empleos formales.

Como puede observarse en el Cuadro 19, la tendencia al incremento del empleo precario ha continuado entre 1990-1993. Analizado por cualquiera de los cuatro criterios: por nivel de ingreso, por tipo de prestaciones, por jornada de trabajo o por tamaño de empresa,

> ...podemos decir que en 1993, el empleo precario comprendía a una población entre 19.9 y 12.2 millones de personas, que representaban del 65.2% al 40% de la Población Ocupada Total.

---

[49] Entendido como aquél de 8 horas diarias, con un rango de 40-48 horas semanales, con días de descanso y prestaciones y con una vida laboral útil de 30 años, en general; protegido por la Ley Federal del Trabajo

[50] Trejo, Saúl. *Empleo para todos.*, FCE, 1988, p. 24. Citado en: Talavera, Fernando y Martín Rodríguez. " Empleo precario y desempleo"., en: Calva, José Luis (Coord.). *Distribución del ingreso y políticas sociales.* Tomo I. Eds. Equipo Pueblo, ENLACE, FAM, Juan Pablos. México, 1995, p. 168

CUADRO 18
EVOLUCION DEL EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE EXPORTACION, 1988-1994

PERIODO	TOTAL DE INDUSTRIA MAQUILADORA	MATERIALES Y ACCESORIOS ELECTRICOS Y ELECTRONICOS	EQUIPO DE TRANSPORTE (INCLUYE ACCESORIOS)	MAQUINARIA, EQUIPO, APARATOS Y EQUIPOS ELECTONICOS Y ELECTRICOS	EQUIPO, HERRAMIENTA Y SUS PARTES (EXCEPTO ELECTRICOS)
1988	369,489	95,700	74,381	56,853	4,878
1989	42,775	103,460	90,525	63,201	5,697
1990	460,293	116,567	98,922	53,359	4,960
1991	467,353	114,358	116,595	50,269	5,079
1992	505,698	123,387	124,226	54,167	5,163
1993	542,074	131,346	126,650	57,796	5,322
1994	580,498	146,675	129,565	63,826	5,651

FUENTE: Rendón, Teresa y Carlos Salas. *Evolución reciente del empleo en México: 1988-1993.* Mimeo. s/f

CUADRO 19
EMPLEO FORMAL Y EMPLEO PRECARIO
(Millones de personas)

AÑO	POR NIVEL DE INGRESO		POR TIPO DE PRESTACIONES		POR FORMA DE TRABAJO		POR TAMAÑO DE EMPRESA	
	POEF	POEP	POEF	POEP	POEF	POEP	POEF	POEP
1990								
Absolutos	10.62	19.89	15.18	15.33	18.29	12.21	18.22	12.29
Tasa %	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
% PO	(34.81)	(65.19)	(49.75)	(50.24)	(60.0)	(40.0)	(59.72)	(40.28)
1991								
Absoluto	12.36	19.63	15.93	16.06	18.89	13.10	19.19	12.18
Tasa %	16.38	-1.31	4.94	4.76	3.28	7.29	9.22	4.15
% PO	(36.64)	(61.36)	(49.80)	(50.20)	(59.05)	(40.95)	(59.99)	(40.01)
1992								
Absolutos	14.31	18.64	15.89	16.96	18.37	14.47	19.23	13.62
Tasa %	15.78	-5.55	-0.25	5.6	-2.75	10.46	0.21	6.40
%PO	(45.56)	(18.54)	(48.37)	(51.63)	(55.94)	(44.06)	(58.54)	(51.16)
1993-IT								
Absolutos	15.90	17.58	16.34	17.14	18.30	15.35	19.45	14.03
Tasa %	11.11	-5.18	2.83	1.06	-1.31	6.08	1.14	3.01
% PO	(47.49)	(52.51)	(48.80)	(51.19)	(54.15)	(45.85)	(58.09)	(41.90)

FUENTE: Elaborado por TADET con datos de DIO de la ENEU, En:Calva José L. (1995 : 184)
NOTAS: POEF Población Ocupada con Empleo Formal
POEP Población Ocupada con Empleo Precario

Estas cifras nos permiten afirmar, con todas las limitaciones de la metodología aquí explicitadas, que actualmente más de la mitad de la población que trabaja en México, es decir, cerca de 17 millones de personas, lo hace en el empleo precario. A esta cantidad habría que agregarle 1.22 millones que se encuentran en el desempleo abierto, lo que arroja un total de 18.22 millones de personas con capacidad de trabajar y que en estos momentos no están percibiendo las remuneraciones para vivir y mantener a su familia.[51]

3. Pensando en el horizonte de la economía mexicana

Sin duda, después de este recorrido por la realidad latinoamericana y mexicana, el estudio de la década del ochenta y principios de los noventa es determinante para observar las principales tendencias en el marco del nuevo papel de nuestras economías en el contexto mundial, en el capitalismo contemporáneo. La escena ha cambiado esencialmente, ya nadie niega que estemos hoy ante y en un nuevo modelo de crecimiento para unos, de acumulación para otros; las diferencias están en los análisis de las variables explicativas del cambio de modelo, las mediaciones y las perspectivas hacia el futuro.

Autores como D. Barkin y M. Rivera Ríos han insistido, y con razón, en que "la transformación de México es la historia de su integración progresiva a la economía mundial" y ésta "sistemáticamente elimina oportunidades, excluye a mucha gente de participar en la nueva economía y polariza a la sociedad". Estamos en México, como en Latinoamérica, frente a un modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera,[52] como lo comprueban los datos precedentes.

---

[51] Ibid., pp. 171-172

[52] Barkin, David. *Un desarrollo distorsionado:la integración de México a la economía mundial.* Ed.Siglo XXI, UAM-XOCHIMILCO, primera edición, México 1991, p.p. 14-16.

Uno de los factores que posibilitó el cambio de fase del capitalismo mexicano lo constitiyó -además de la posición de los grupos económicos dominantes y el Estado- la nueva estructura que se fue imponiendo en la economía mundial, principalmente su extraordinaria internacionalización y la configuración de nuevos centros dinámicos en la periferia, sobre todo en América Latina, Medio Oriente y Asia Oriental a partir de los sesenta.

> ...Ello significó que países como México pasaran de una débil integración, característica de los años cuarenta o cincuenta, a otra de amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecía el desarrollo de la nueva división internacional del trabajo, la plétora de capital dinero en el mercado internacional y el auge petrolero, incorporándose de este modo exitosamente a la onda expansiva internacional recién abierta.
> Esa nueva tendencia integradora, que no tardaría en ponerse de manifiesto en las relaciones comerciales y financieras de México con el resto del mundo, modificó el curso histórico que había seguido el capitalismo mexicano en casi todo el siglo.[53]

Para México, este proceso de integración ha estado y está fuertemente marcado por la relación con Estados Unidos a nivel comercial, de inversión extranjera, de financiamiento, por el flujo migratorio y otros mecanismos integradores que se consolidaron con la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio.

Según Valenzuela Feijóo este modelo es neoliberal y la transición más definitiva hacia él comenzó con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se consolidó con la administración de Salinas de Gortari (1988-1994). Sus principales transformaciones tuvieron que ver con: la desregulación estatal y privatización; la apertura externa; el descenso del salario real; el lento crecimiento de la productividad del trabajo; el aumento de las

---

[53] Rivera Ríos, Miguel Angel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*. Eds. Era. tercera reimpresión, México 1990, p.55

ocupaciones improductivas; un gran descenso de la participación salarial y el incremento del desempleo.[54]

Este gran proyecto de reorganización económica constituye una totalidad en el sentido de que a través de sus decretos, reformas, planes, programas, etc; se incidió sobre los aspectos fundamentales del proceso social de reproducción: la intervención del Estado, el comercio exterior, el proteccionismo, el sistema financiero.[55] La meta esencial fue lograr una grado de competitividad internacional similar al de países como Corea del Sur y Singapur; así mismo, fue de toda evidencia la prioridad de erradicar los acentos populistas de la intervención estatal para lograr un alto nivel de eficiencia capitalista.[56]

Todas estas transformaciones se dieron bajo la denominada crisis estructural cuya interpretación fue y sigue siendo motivo de debate. Para algunos autores se trató de una crisis del patrón de acumulación entendida como el surgimiento de obstáculos a los procesos de valorización capitalista, obstáculos que no se pueden eliminar con el simple resorte del movimiento cíclico usual. La restauración de la dinámica de los procesos de acumulación capitalista ha obligado a modificar algunos de los parámetros claves del sistema.

> Toda crisis estructural inaugura un período de transición hacia un *nuevo* patrón de acumulación; es éste el que se encarga de resolver las contradicciones que provoca el colapso del patrón antiguo. De aquí se desprende un aspecto que interesa destacar: la crisis de lo viejo no abre un abanico de posibilidades infinitas. Muy por el contrario, el carácter del nuevo patrón no tiene nada de arbitrario y

---

[54] Valenzuela Feijóo, José Carlos. "Trayectoria del modelo neoliberal en México", en: Revista *Investigación Económica,* Núm. 207, Facultad de Economía de la UNAM, enero-marzo 1994, p.p.9-15.

[55] Para ver de modo más extenso el papel del capital financiero ver el texto de Castañeda, Jorge G., *Los últimos capitalismos. El capital financiero: México y los "nuevos países industrializados"*, Ed. Era, primera edición, México 1982.

[56] Rivera, M. op.cit , p.131

sí viene determinado muy estrictamente por el carácter de las contradicciones que paralizan al antiguo. Por lo tanto; si identificamos bien tales contradicciones, estaremos al mismo tiempo identificando los rasgos más decisivos del patrón de acumulación nuevo. Es decir, detectando los ejes o dimensiones básicas del reordenamiento estructural .[57]

En este último sentido, hasta mediados de los ochenta, autores como Rivera[58] y Valenzuela[59] opinaban que México avanzaba hacia un modelo económico o patrón de acumulación *secundario-exportador,* por el tipo de transformaciones económicas en curso. Sin embargo, para principios de los noventa era más visible que el nuevo modelo era de corte neoliberal, tal como estaba ocurriendo en Latinoamérica, según lo expuesto en el primer capítulo. Valenzuela califica al neoliberalismo en economía como una variante degenerativa del modelo secundario-exportador[60]y asi es como denominamos a la etapa actual del capitalismo en México.

Para los organismos internacionales (BM, FMI, OCDE) que promovieron este modelo económico, México está en una etapa de consolidación y despegue.[61] Los gobiernos de De la Madrid, y más aún el de Salinas de Gortari, compartieron fuertemente el "Consenso de Washington",[62] que se refiere a los lineamientos dados por los políticos de Washington y los tecnócratas de las

---

57 Valenzuela Feijóo, José. *¿Qué es un patrón de acumulación?* Ed. Facultad de Economía UNAM, México, 1990, p.177

58 Rivera Ríos, M., *Crisis y...,* op. cit.

59 Valenzuela Feijóo, *El capitalismo mexicano en los ochenta,* Ed.Era, primera edición, México, 1986

60 Valenzuela, J. *Crítica del modelo...,* op. cit. , caps. VII, VIII y XIX

61 Guillén Romo, Héctor. "El consenso de Washington en México". En: Revista *Investigación Económica*, Núm. 207, Facultad de Economía UNAM, enero-marzo 1994, p. 29. Según los organismos internacionales la economía mexicana ha atravesado cinco etapas desde 1940: a) Despegue 1940-1954; b) Estabilización 1954-1970; c) Populismo y desestabilización 1970-1982; d) Recuperación de la confianza 1982-1989; e) Consolidación 1989- hasta nuestros días.

62 Williamson, John. *El cambio en las políticas económicas de América Latina.* Gernika, México, 1991. Citado en: Guillen Romo, H. "El consenso de..." op. cit., p. 31

instituciones financieras internacionales respecto a las políticas económicas que los países fuertemente endeudados de América Latina debieron seguir. El consenso, que parece tener igualmente el apoyo incondicional de la mayoría de economistas de las universidades americanas, toca los dominios siguientes: disciplina fiscal, nuevas prioridades en el gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización y desregulación.[63] Como vemos, todos éstos han sido campos de acción de las políticas económicas neoliberales del gobierno mexicano en los ochenta y principios de los noventa, según lo expuesto en el segundo capítulo.

Como tendencias de la estrategia de desarrollo y la política económica que se impulsa con el propósito de reestructurar la economía, se continúan suscitando cambios significativos en el patrón de acumulación de capital, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

* Descapitalización de la economía con su consecuente reducción y depuración de la capacidad productiva.
* Mayor centralización y extranjerización de la economía.
* Reorientación del aparato productivo en torno a privilegiar el crecimiento hacia el mercado externo.
* Mayores desequilibrios inter e intra sectoriales.
* Permanencia del proceso inflacionario como principal mecanismo para asegurar los niveles de rentabilidad y financiamiento del capital ante los problemas existentes.
* Desvalorización de la fuerza de trabajo, derivada de las altas tasas de desempleo y los menores salarios reales, deteriorando los niveles de vida de la mayoría de la población.
* Reducción de la participación del Estado en la esfera de la producción y distribución no petrolera, haciendo mayor la influencia del sector privado en la conducción y reorientación

---

[63] Ibid.

de la economía. Ello implica mayor supeditación del gobierno a las exigencias de la lógica del capital.

* Menor capacidad de desarrollo endógeno y autosostenido de la economía, lo que conlleva a una mayor supeditación de la actividad económica a las fluctuaciones de la economía mundial.

CAPITULO III

LA POBREZA: CRECIMIENTO EN EXTENSION E INTENSIDAD COMO CONSECUENCIA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

En el capítulo anterior se mostró el comportamiento de diversas variables económicas que fueron afectadas de manera desfavorable con el desarrollo de las políticas de ajuste estructural de corto y largo plazo desde principios de los ochenta.

El incremento desbordado de la pobreza es quizá el fenómeno más evidente e incuestionable del fracaso de estas políticas en el mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de las poblaciones latinoamericanas incluyendo la mexicana.

La década de los ochenta no sólo fue la "década pérdida" por la reversión que sufrieron los indicadores macroeconómicos de las economías de esta parte del continente, sino también, para los/las pobres. Han ido apareciendo diversas propuestas metodológicas para medir este fenómeno coincidiendo todas en reconocer su crecimiento en extensión y profundidad. En menos de 10 años, la pobreza se multiplicó respecto de las últimas cuatro décadas desde la posguerra y se ubicó como el problema económico social más urgente de atender en nuestras sociedades, en sí mismo y por las múltiples consecuencias que trae consigo.

En este capítulo se presentan, en una primera parte, algunas de las propuestas teórico metodológicas más difundidas y debatidas para la medición de la pobreza. Con los resultados de algunas de estas propuestas se accede a diversos diagnósticos sobre las características de la pobreza en Latinoamérica y, de manera particular, en México.

En la última parte se presentan los resultados de una investigación sobre la pobreza en zonas suburbana y rural en Michoacán, en el marco antes reseñado.

1. Concepto y medición de la pobreza

Hay distintas propuestas de medición de la pobreza que responden, a su vez, a distintas concepciones sobre la misma y, más aún, a diversos puntos de vista sobre las causas que la originan, extienden y profundizan.

Según el PNUD, la pobreza se define como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.[1]

> La definición de la pobreza depende de la concepción adoptada sobre las necesidades humanas básicas, que sirve de norma para distinguir quienes son considerados pobres.
> Las necesidades humanas no son únicamente las necesidades biológicas del ser humano, y ello es así porque:
> a) El ser humano es un ser universal, capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad, todos los fenómenos de la naturaleza.
> b) Las necesidades biológicas del ser humano constituyen sólo el punto histórico originario, a partir del cual es el desarrollo de sus capacidades productivas lo que determina el surgimiento de nuevas necesidades y la modificación de las pre-existentes.
> c) De aquí se derivan dos corolarios: por una parte el carácter histórico de las necesidades y capacidades humanas y por otra, el rechazo a la visión puramente instrumental de la producción como medio de satisfacción de necesidades originadas al margen de ella.
> En consecuencia se pueden entender esas necesidades como:
> a) La humanización de las necesidades biológicas (alimentación humana, vivienda, vestido, etc.)

---

[1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo sin Pobreza.* II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, noviembre 20-23 de 1990. Eds. PNUD y Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Colombia, 1990. p. 33

El equipo de trabajo para la preparación de este texto estuvo coodinado por: Julio Boltvinik y como director del Proyecto Regional, Luis Thais.

b) Necesidades sin raiz biológica (necesidades intelectuales, recreativas, estéticas, etc.).[2]

Como puede observarse, humanización e historicidad son dos características importantes en la conceptualización de las necesidades básicas cuya insatisfacción causa la situación de pobreza. Esta concepción supera visiones anteriores con énfasis en las necesidades biológicas.[3]

Esta nueva perspectiva asumida por organismos internacionales como la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas va acompañada del reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno esencialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales y que va asociada con una escasa participación; se expresa en el subconsumo, en el sentido de que los pobres tienen que elegir consumir para satisfacer algunas necesidades y dejar de consumir por no poder satisfacer otras igualmente apremiantes y se reconoce que "la pobreza es un estado de necesidad en el cual, por lo tanto, no hay libertad".[4]

Los métodos de medición que se desprenden de esta concepción, definen un conjunto de necesidades básicas y se precisan para cada una de ellas características mínimas de sus satisfactores las que se constituyen en normas (con validez temporal) por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción, de pobreza. Las principales necesidades y satisfactores básicos considerados son: alimentación; mantenimiento de la salud y reproducción biológica; vivienda; socialización y educación básicas; información, recreación y cultura; transporte público; comunicaciones básicas y seguridad social.

---

[2] Ibid., pp. 33-34

[3] Amartya Sen presenta una crítica a este tipo de enfoques, en: "Sobre conceptos y medidas de pobreza". Revista *Comercio Exterior,* vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992. pp. 311-312

[4] Idem. pp. 33, 36

Entre las principales necesidades que no dependen directamente de la situación económica del hogar y cuya medición no se puede incorporar en los estudios empíricos de la pobreza se encuentran: el afecto, la participación, la creación, la identidad y la libertad.

Todas estas dimensiones de la pobreza están interrelacionadas y deben ser tomadas en cuenta en cualquier programa de superación de la misma; destaca la dimensión cultural que se refiere "a un grupo de necesidades sin raiz biológica que se pueden sintetizar en la necesidad humana de apropiarse de los conocimientos, habilidades y prácticas desarrolladas por las generaciones que le precedieron. Esta necesidad deriva del ser consciente del hombre y de sus rasgos lúdicos. Entender y jugar son necesidades y capacidades fundamentales de la especie humana".[5]

Derivados de esta concepción, en América Latina y El Caribe han predominado dos métodos de medición de la pobreza: el enfoque del ingreso o línea de pobreza (LP), también conocido como método indirecto, y el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). En sus aplicaciones particulares por distintos países ambos métodos han dado muy poca cuenta de la gama de necesidades y satisfactores que se mencionan arriba.

En un trabajo reciente Julio Boltvinik[6] presenta una interesante sistematización de algunas categorías que están en la base de la conceptualización de la pobreza, especialmente el significado de las *necesidades humanas*, por parte de algunos autores como Amartya Sen, Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn.

Max-Neef, Elizalde y Hopenhaydn, proponen distinguir entre *necesidades* y *satisfactores.* Para ellos "concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad

---

[5] Ibid. p. 36

[6] Boltvinik K., Julio. *Pobreza y estratificación social en México.* Eds. INEGI, COLMEX, IIS - UNAM, México, 1994

asume con mayor fuerza y claridad la sensación de la falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto".[7] Las necesidades humanas, para estos autores, expresan la tensión constante entre *carencia y potencia* y son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos; lo que está culturalmente determinado son los satisfactores de estas necesidades.[8]

Metodológicamente se propone un esquema de clasificación según dos tipos de categorías: existenciales, las del Ser, Tener, Hacer y Estar y las axiológicas, las de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. "De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de la subsistencia. Del mismo modo, la educación (formal o informal), el estudio, la investigación, ...son satisfactores de la necesidad de entendimiento.

Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección".[9] Con este enfoque se pretendería superar la limitación del concepto más tradicional de la pobreza que es fundamentalmente economicista.

Sen y Max-Neef distinguen también entre necesidades, satisfactores y bienes y servicios específicos. Necesidades sustituidas según A. Sen por realizaciones y capacidades[10] lo cual permite

---

7 Max-Neef, Manfred, Abtonio Elizalde y Martín Hopenhayn. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro.* Número especial de Development Dialogue, CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia. Citado en: Boltvinik, J., ibíd., p.4

8 Ibid., p. 5

9 Ibid., p. 4

10 "Realizaciones", referidas a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas y "Capacidades", referidas

trascender el sentido de "falta de algo" y así avanzar hacia una concepción más integral.

> Una fundamentación adecuada de las necesidades humanas debería buscarse en la antropología filosófica, disciplina que puede ayudarnos a entender la naturaleza humana. De ella aprendemos que mediante el trabajo el hombre no sólo transforma a la naturaleza sino también se transforma a sí mismo, por lo cual las capacidades y necesidades humanas son tan producidas como los bienes y servicios. Tres consecuencias se desprenden de lo anterior. En primer lugar, el carácter histórico (dinámico y cambiante) de las necesidades humanas, que evolucionan hacia la multilateralidad, la universalidad. En segundo lugar, el rechazo a la tesis de que las necesidades proceden del sujeto como fuente original suya. En otras palabras, el rechazo a la remisión de las necesidades al ser del individuo como el atributo a la sustancia. En tercer lugar, un rechazo a la concepción de la producción como mero instrumento al servicio de las necesidades pre-existentes, con lo cual se accede a una concepción de las relaciones entre producción y necesidades mucho más compleja que reconoce, sin embargo, el carácter determinante de la producción.[11]

Este último planteamiento, junto a los anteriores, nos sitúa en un plano de desafíos metodológicos para entender y medir la pobreza, pues la mayor parte de guías o propuestas metodológicas para las investigaciones empíricas no incorporan estos nuevos aportes respecto de las necesidades humanas básicas. Como se señala, se tiene que avanzar hacia una mayor comprensión acerca de la formación de las necesidades sociales concretas, para lo cual se están explorando algunos caminos: a) acudir a los expertos, por ejemplo para definir la canasta alimentaria; b) acudir directamente a la población para captar su discernimiento entre lo necesario y lo prescindible; c) acudir al análisis de la legislación y de las

---

a la habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr.

[11] Max-Neef, et. al. *Desarrollo a* ..., op. cit., p. 5

reivindicaciones populares, especialmente para las necesidades no alimentarias.

De estos enfoques se vienen construyendo métodos novedosos de medición de la pobreza, como el propuesto por este mismo autor, que se reseñarán más adelante.

Pobreza, marginación y desigualdad

Sobre estos conceptos y sus similitudes y/o diferencias hay tambien diversos puntos de vista.

Respecto a la **pobreza**, como hemos podido apreciar en el punto anterior, una parte importante del debate se centra en la definición de las necesidades humanas básicas y su diferencia con los satisfactores, aspectos importantes en la determinación de las normas para estratificar los niveles de pobreza y de no pobreza.

Otra parte del debate tiene que ver con los enfoques de la pobreza absoluta y relativa.

El enfoque relativo de la pobreza, defendido por P. Townsend[12] postula que dada la determinación social de las necesidades, no es posible hablar de necesidades absolutas y, en este sentido, la pobreza siempre tendrá una medida relativa.

Para A. Sen y O. Altimir, es fundamental el enfoque de pobreza absoluta, puesto que, según el primer autor, "hay un núcleo irreductible de privación *absoluta* ..., que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta".[13] Altimir[14] señala:

---

[12] Townswend, Peter. *Poverty in the United Kingdom.* Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña , 1979. p. 17. Citado en: Boltvinik, J. Ibid., p. 8

[13] Sen, Amartya. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation.* OIT, Clarendon Press, Oxford, Gran Bretaña, 1981. Citado en : Boltvinik, J.. Ibidem

[14] Altimir, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina.* Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, 1979, p. 11. Citado en: Boltvinik, J. . Ibídem

> Nuestra percepción de este núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad, tiene como referencia algunos elementos básicos del bienestar, del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no deberá depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, sólo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad.

Ciertamente, se comparte este enfoque que se relaciona con el hecho de que existen necesidades humanas básicas universales que constituyen este núcleo irreductible y que tienen que ver con los derechos humanos, las cuales deben ser satisfechas para que todo ser humano pueda vivir como tal y reconocerse dignamente.

La **marginación** es un concepto muy utilizado en América Latina en las últimas décadas para dar cuenta de procesos sociales derivados de los modelos de desarrollo propuestos para nuestros países, especialmente a partir de la posguerra. Modelos que entre sus consecuencias más visibles provocaron éxodos permanentes del campo a las ciudades, generándose los llamados "cinturones de miseria" que en los sesenta ya eran evidentes en la mayoría de ciudades latinoamericanas.[15]

Una gran parte de trabajos empíricos daban cuenta de las interrelaciones entre estructura social y estructura urbana y de su especificidad en las situaciones de dependencia.

---

[15] Diversos estudios, especialmente sociológicos, daban cuenta de la problemática derivada de este proceso de urbanización. Entre ellos, los textos de Manuel Castells (como compilador y como autor): 1) *Estructura de clases y política urbana en América Latina.* Eds. Siap , Argentina, 1974 y, 2) *Movimientos Sociales Urbanos.* Eds. Siglo XXI, México, 1974. También de Inés García, *Problemática Barrial Latinoamericana.* Eds. CELADEC, Lima, Perú, 1984

Marginación, refleja una situación social en "los linderos de" los beneficios, de los servicios de una sociedad. En economía se le ha asociado, y a veces confundido, con el concepto de pobreza, dado que las y los marginados sufren carencias e insatisfacción de algunas necesidades básicas. También se asocia a la falta de bienestar social.

Su medida ha consistido en el cálculo de un Indice de Marginación basado en la selección de algunos indicadores de bienestar. [16] El más reciente en México, el de 1990, lo publicó el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1993 y en él se jerarquizan todos los estados y municipios del país según su grado de marginación, desde los de más alta hasta los de más baja marginación. Esta jerarquización sirvió de base para la distribución de fondos para el desarrollo social, especialmente para los programas de combate a la pobreza y a la pobreza extrema en los noventa.

En relación al concepto de **desigualdad**, éste es el que más se ha confundido con pobreza, dada la estrecha interrelación que existe entre ellos. Según A. Sen,[17] ninguno de los conceptos subsume al otro a pesar de estar muy relacionados. "Una transferencia de ingresos de una persona del grado superior de

---

[16] En México, se han calculado Indices de Marginación para 1970 y 1990 y el Indice de Bienestar Social para 1980. El primero fue elaborado por COPLAMAR (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) en coordinación con el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) y se publicó en *Necesidades esenciales de México: Situación actual y perspectivas del año 2000.* Tomo 5. Eds. COPLAMAR y Siglo XXI, México, cuarta edición, 1989.

El INEGI publicó en 1986 el Indice de Bienestar Social elaborado con base en 15 indicadores que se trabajaron en cada municipio del país con cuyos resultados se elaboró una jerarquización y se empezó a ubicar a los municipios en mayor o menor pobreza relativa.

Para 1993, el CONAPO (Consejo Nacional de Población) difundió el texto *Indicadores Socioeconómicos e Indice de Marginación Municipal 1990,* calculado con base en 9 indicadores que sirvieron de base para una nueva reclasificación de los municipios de todo el pais según su grado de marginación.

[17] Este es uno de los teóricos que más ha trabajado el tema de la desigualdad, véase por ejemplo, Amartya Sen. *Sobre la desigualdad económica.* Editorial Crítica, Barcelona, España, 1979

ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente...".[18] Este mismo autor analiza los planteamientos de Miller y Roby como defensores de la visión de la pobreza en términos de la desigualdad. Ellos sostienen que "enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación supone concebir la primera como un problema de desigualdad. En este enfoque, nos alejamos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión seudocientífica. En lugar de eso, consideramos la magnitud de las diferencias entre el 20 o el 10 por ciento más bajo de la escala social y el resto de ella. Nuestro interés se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social".[19]

En este planteamiento se percibe una crítica a la medición de la pobreza por el método indirecto, o las líneas de pobreza, que pierde de vista aspectos más trascendentes que sí aparecen cuando se mide la desigualdad. Es reconocido que la desigualdad económica es una noción compleja y su medición implica muchas dificultades. En la bibliografía económica se han propuesto dos tipos de medidas: a) las que pretenden estudiar la extensión de la desigualdad, generalmente empleando alguna medida estadística de la variación relativa de la renta, como la varianza, el coeficiente de variación, el coeficiente de Gini de la curva de Lorenz, entre otras, y b) los índices que pretenden medir la desigualdad en términos de alguna noción *normativa* del bienestar social, de forma que un mayor grado de desigualdad corresponde a un menor nivel de bienestar social para una renta total dada. Lo destacable en estos tipos de medidas es

---

[18] Sen, Amartya K., "Sobre los conceptos..." , op. cit., pp. 312-313

[19] Miller, S.M. y P. Roby, "Poverty: Changing Social Stratification", en Peter Townsend, *The concept of poverty.* Heineman, Londres, 1971. Citado por A. Sen, ibidem

que se están incluyendo ciertos criterios éticos para valorar los niveles y significados de la desigualdad.[20]

Este último aspecto tiene que ver también con consideraciones de equidad y justicia. Cuando se pretende evaluar la eficacia y eficiencia de una determinada política económica, es preciso tomar en cuenta que su impacto no puede ser igual si se aplica para "desiguales" y se utilizan herramientas empíricas que permiten acudir a juicios de valor para su cabal valoración. A. García Rocha incorpora éstas y otras consideraciones en un estudio sobre la desigualdad económica en México.[21] Para el caso mexicano, autores como Fernando Cortés, Rosa María Rubalcava, Ifigenia Martínez H. y Gerardo Fujii[22] han realizado importantes aportes en la medición de la distribución del ingreso que es un indicador fundamental de la desigualdad.

Pedro Vuscovik incorpora el análisis de la pobreza y la desigualdad para el caso latinoamericano sugiriendo la necesidad de vincular los diagnósticos de la pobreza con la desigualdad, puesto que la "resolución de la pobreza compromete necesariamente dos planos de acción simultánea: por un lado, la producción y el suministro de los bienes y servicios básicos que se requieren para satisfacer los mínimos de necesidades básicas; y por el otro, la capacidad de acceso a ellos, o sea, la disposición del poder de compra en el mercado, así como la capacidad para sufragar los gastos complementarios que requiere el acceso incluso a los servicios sociales gratuitos..."[23]

---

20 Sen, A. "*Sobre la desigualdad...*",*op*. cit., pp. 15-16

21 García Rocha, Adalberto. *La desigualdad económica.* Eds. El Colegio de México, A.C., México, 1986

22 Ver: Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento.* Jornadas 120, Eds. El Colegio de México, México, 1991. También los trabajos más recientes de Ifigenia Martínez H.. *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México.* Eds. Diana - UNAM, México 1992 y, de Gerardo Fujii y Genaro Aguilar. "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: Un estudio por componentes". Revista *Comercio Exterior,* vol. 45, No. 8, México, agosto de 1995

23 Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina.* Eds. UNAM, CIICYH. Colección Alternativas. México, 1993. p. 53

Para este autor, la desigualdad se constituye en el principal factor determinante de la pobreza y la superación de ésta no depende sólo del crecimiento económico global sino también de los términos de la distribución del ingreso y los cambios que ellos registren.[24]

Esta investigación se centra básicamente en las reflexiones y medición de la pobreza. En los casos en que se recuperen datos y mediciones de desigualdad y/o marginación que hayan sido tomados como indicadores de la pobreza, se harán las aclaraciones respectivas. En cuanto a la desigualdad, se tomará la medida de la distribución del ingreso como una variable que influye de modo determinante en la pobreza. En lo que respecta a la marginación, sólo se recurrirá a los indicadores del Indice de Marginación que para el caso de nuestro país fueron y son muy importantes en la canalización de recursos para el abatimiento de la pobreza.

2. Sobre las metodologías de medición de la pobreza

Como se vio en el apartado anterior, las metodologías para la medición de la pobreza son consecuencia directa de las concepciones que se tienen sobre la misma.

En una publicación reciente, J. Boltvinik presenta una clasificación muy útil de los métodos más empleados en la medición de la pobreza en América Latina y El Caribe (ALC),[25] según: el concepto de pobreza incorporado, las principales variables diseñadas, los criterios observados, las unidades de observación, los grupos de pobres y los autores que los proponen (ver Cuadro 20).

Como puede observarse, los métodos más utilizados y que a su vez han dado lugar a otros -por aportes o en discusión con ellos- son: el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o

---

[24] Ibídem, p. 25

[25] En el Anexo II se explican cada uno de los métodos.

CUADRO 20
CLASIFICACION DE ALGUNOS METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA

Métodos básicos	Concepto de pobreza	Variables	Criterios de pobreza	U. de observación	Grupos de pobres	Autores
ESNBI [a]	*Normativo *Fáctico *Absoluto	Indicadores de NB	No son explícitos	Areas geograficas	Agrupa áreas	COPLAMAR PNUD
NBI [b] Restringida	*Normativo *Fáctico *Absoluto	Grupo reducido de indicadores de NB	Al menos una NBI	Hogares	Una NBI 2 ó más NBI	INDEC PNUD
Generalizada	*Normativo *Fáctico *Relativo	Grupo amplio de indicadores de NB	Varias NBI	Hogares y personas	Según número de NBI	Townsed Mack y Lansley
LP [c] - CNA [d] Pobres	*Normativo - emp. *Potencial absoluto	Ingreso o consumo = Ep *CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Shari Banco Mundial
LP-CNA Promedio	*Normativo *Empírico *Potencial relativo	Ingreso o consumo = Em *CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Orshansky Altimir Krongkaew
LP-CNA Estrato de referencia	*Normativo - emp. *Potencial relativo	Ingreso o consumo = Ec *CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Townsend, CEPAL-PNUD
LP-CNSE [e]	*Normativo-potencial *relativo absoluto	Ingreso o consumo = CNSE	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Boltvinik Hernández-Laos
LP-Ingreso total	*Normativo o empírico *Potencial relativo o absoluto	Ingreso o consumo total	Ingreso o consumo total < LP	Hogares	No especificado	Grootaert
MMIP [f] Original	*Normativo *Fáctico-potencial *Relativo-absoluto	Ingreso o consumo = E % *CNA e Indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP al menos una NB	Hogares	LP-NBI, Sólo LP, sólo NBI	Kaztman, Beccaria y Minujin, PNUD
MMIP Refinado	*Normativo *Fáctico-potencial *Relativo-absoluto	Ingreso o consumo = parte de CNSE e indi. selec. de NB	Ingreso o consumo < LP por bogar o al menos una NBI	Hogares y personas	LP-NBI, Sólo LP, sólo NBI	Boltvinik PNUD
MMIP Modificado	*Normativo *potencial ampliado *Relativo	Ingreso o consumo = z *CNSE e ind. de NB	Indice integrado de intensidad positivo	Hogares y personas	LP-NBI Sólo LP, sólo NBI. Umbral de pobreza	Boltvinik
Indice de Progreso Social:bienestar Vital	+Normativo.relativo *Fáctico-potencial	Consumo =LP; Indicadores de NB y R.	Bienestar Vital Negativo	Hogares y personas	R < 1 y los del MIP; sólo los del MIP; sólo R < 1	Desai.
Método medición integrada de calidad y la cantidad de vida (MMICCAV)	*Normativo *Fáctico-potencial *Relativo	Ingreso o consumo = parte de CNSE, ind. de NB; tasa relativa de sobrevivencia	Indice Integrado de Calidad de la Vida Negativo	Hogares y personas. Estratos para cantidad de la vida	Los del MMIP	Boltvinik

Fuente: Boltvinik K. Julio; *Pobreza y estratificación social en México*; Ed.s. INEGI, IIS-UNAM; Aguascalientes, México, 1994, p.12

[a] Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas

[b] Necesidades Básicas Insatisfechas

[c] Línea de Pobreza

[d] Canasta Normativa Alimentaria

[e] Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

[f] Método de Medición Integrada de la Pobreza

también conocido como método directo y, el de la Línea de Pobreza (LP), o también conocido como método del ingreso o indirecto. En términos generales, este último contiene los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes; b) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar; c) cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza y; d) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo).[26] Todos los hogares (incluidos todos sus miembros) cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza, se caracterizan como pobres.[27]

Una variante de este método ha sido el método de la pobreza alimentaria o de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) cuyo costo es considerado la Línea de Indigencia o de pobreza extrema; se multiplica esta línea por un factor, el inverso del coeficiente de Engel o proporción del gasto que se dedica a alimentos, que se constituye en la línea de pobreza. Existen algunas variantes que dependen del procedimiento para elegir este coeficiente. Una de ellas elige el coeficiente de Engel observado entre los grupos más pobres (Ep); otra, lo elige del promedio de los hogares (Em), y la tercera, el de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales (Ec).[28]

Si bien este último ha sido el más utilizado, es una simplificación de la CNSE y no toma en cuenta una gama de necesidades esenciales.

El método de NBI supone los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes; b) selección de las variables e indicadores que para cada necesidad y componente expresan el grado de su satisfacción; c) definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el

---

[26] PNUD. *Desarrollo sin pobreza...*, op. cit., p. 39

[27] Información más amplia sobre el método se puede encontrar en: CEPAL - PNUD. *Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.* Revista *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992

[28] Boltvinik, J. *Pobreza y estratificación....* op. cit. p. 13

hogar no satisface la necesidad en cuestión.[29] Se consideran pobres a los hogares y a las personas que habitan en él, es decir, a todos aquellos que tienen una o más necesidades insatisfechas.

Con este procedimiento se elaboraron los "Mapas de Pobreza" en diferentes países de ALC que trataron de mostrar la jerarquización de áreas geográficas no sólo según sus niveles de vida, sino que también precisan la incidencia de la pobreza y los perfiles característicos de los grupos de pobres.[30]

Los conceptos de pobreza presentes en estas mediciones son relativa y absoluta, respectivamente.

En 1990, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD promovió la aplicación de una combinación de ambos métodos y lo identificó como Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),[31] despues de una revisión crítica a los mismos.[32]

En este método, el indicador indirecto de ingresos pierde sentido al aplicar simultáneamente los dos enfoques, por ello se le elimina, y más bien se precisan las necesidades que se evaluarán por el método de las NBI y las que se evaluarán por el de la LP. Sin embargo, puede haber flexibilidad para trasladar necesidades de LP a NBI pero no a la inversa porque nunca se podrá verificar por ingresos, por ejemplo, el nivel educativo. En el punto 3.4, se describirán algunas de estas necesidades cuando se describa la aplicación del método en Michoacán.

Segun J. Boltvinik,[33] con el desarrollo de este método se pudo avanzar también en medir la intensidad de la pobreza con

---

29 PNUD. "Desarrollo...", op. cit., p. 40

30 Ibídem

31 Se reconocen los aportes iniciales para el logro de éste método, de Luis Beccaria y Alberto Minujin en una experiencia empírica en Argentina y de Rubén Kaztman en Montevideo.

32 Para un mayor argumentación se puede recurrir a J. Bolvinik. *El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Conceptos y métodos de medición.* Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas, 1990.

33 Boltvinik, Julio. " El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". Revista *Comercio Exterior.* vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 357-365

base en las NBI, tanto en el plano individual como en el social; también se puede obtener la brecha estandarizada del ingreso, como medida de la intensidad de la pobreza conforme a la LP. Además se ha desarollado el llamado Indice de Sen de pobreza según las NBI que es sensible a la distribución,

$$P2(NBI) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^{q} r\,jPj$$

donde: P2(NBI) es el Indice de Sen; n, necesidades; j, hogares; q, número de pobres segun las NBI; r, rangos que ocupan las personas en la ordenación de todos los pobres, del menos pobre al más pobre.

En el cuadro precedente se presenta una versión refinada del MMIP propuesta por Boltvinik que se incorporó a los proyectos del PNUD, pero sólo se aplicó parcialmente en Colombia. La tercera corresponde a un desarrollo más reciente del mismo autor.[34]

El Indice de Progreso Social: Bienestar y Privación Vitales fue desarrollado por Meghnad Desai[35] en un marco interpretativo que considera que el despliegue numérico o estadístico sobre el ingreso en un nivel agregado ya no es satisfactorio y que en la actualidad hay cada vez más conciencia de que la mejoría de la calidad de vida y el desarrollo humano es más importante que el crecimiento económico.

El método introduce al MMIP, que se aproxima a medir la calidad de vida, un indicador de cantidad de vida, a través de la proporción del potencial vital realizado (R), que se calcula dividiendo la esperanza de vida futura, dada la edad del sujeto, entre el potencial de vida futura o norma de años adicionales que

---

[34] Boltvinik, J. *Pobreza y estratificación..., op. cit., pp. 13-14*

[35] Desai, Meghnad. "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social". Revista *Comercio Exterior*. vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992

debiera vivir. Al combinar la calidad con la cantidad de vida se obtiene el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.[36]

Finalmente, el Método de Medición Integrada de la Calidad y la Cantidad de Vida (MMICCAV), integra los dos últimos métodos, pero con algunas diferencias. En cada estrato poblacional -definido con base en la versión modificada del MMIP- se calcula la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos. Para evitar la distorsión que podría introducir la diferente estructura de las madres, se estandariza la edad de ellas entre estratos. La tasa de sobrevivencia relativa, haciendo la de la clase alta urbana igual a 1.00, se multiplica por el índice sintético de logro en la dimensión de la calidad de vida, obteniendo así en cada estrato, el índice de calidad y cantidad de la vida.[37]

Con esta propuesta metodológica se realizó un estudio sobre Pobreza y Estratificación Social a nivel nacional, en los medios urbano y rural para 1990.[38]

3. La pobreza en América Latina

Interesa destacar brevemente en este apartado los datos sobre el comportamiento de la pobreza en esta parte del continente durante la década de aplicación de las políticas de ajuste estructural y, también, algunas tendencias hacia 1994.

Los datos sobre la situación de pobreza e indigencia entre 1980-86 fueron obtenidos mediante la utilización del método de la LP o método indirecto. La determinación de la línea de pobreza para cada país se basa en el costo de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población tomando en consideración los hábitos alimenticios

---

36 Boltvinik, J. *Pobreza y ...*, op. cit. p. 14

37 Ibídem

38 Ibid., pp. 79-111

predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos. Luego, al valor de esta canasta se le adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas o necesidades no alimentarias.[39] En general se confirmó que la pauta de consumo cambia en función de la elasticidad-ingreso de los bienes, al tiempo que presenta un comportamiento acorde con la Ley de Engel en cuanto a la distribución del gasto entre bienes alimentarios y no alimentarios a medida que aumenta el ingreso.

Al presupuesto básico de alimentación se le denominó *línea de indigencia* y al que incluye el presupuesto de otras necesidades básicas no alimentarias, *línea de pobreza.* Este último a veces se ha estimado de manera aproximada como el doble del correspondiente presupuesto básico de alimentación para zonas urbanas y 1.7 para zonas rurales. Esta última normatividad ha sido muy discutida.

De la observación del Cuadro 21 se puede ver cómo, en general, se incrementaron los niveles de pobreza indigente y pobreza no indigente en la región en el período 1980-86, ubicándose en los extremos los casos de Guatemala y Perú que presentan los mayores porcentajes de pobreza a nivel nacional y Argentina y Uruguay que presentan los menores. Por otra parte, en todos los casos es mayor la pobreza e indigencia en el medio rural. En el caso de la condición de indigencia, ésto significa que en países como Brasil, Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú y también Venezuela, entre el 20 y 40% de sus habitantes en promedio no alcanzan a cubrir ni siquiera sus necesidades alimentarias.

---

[39] Naciones Unidas, CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta.* Estudios e informes de la CEPAL, No. 81, Eds. ONU, Santiago de Chile, agosto de 1991. En este texto se hace una amplia explicación de cómo se construyó la composición y costo de las canastas básicas de alimentos, de los criterios adoptados para la determinación del costo de la satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias y la determinación del valor de las líneas de indigencia y pobreza.

CUADRO 21
POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA EN DIEZ PAISES DE AMERICA LATINA.
(Porcentaje de Personas Bajo la Línea de Pobreza).

País / Año		Area metropolitana		Resto de área urbana		Total área urbana		Area rural		Total país	
		Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Argentina	1980	6	2	10	3	9	2	19	5	10	3
	1986	11	3	17	5	15	4	20	7	16	5
Brasil	1979	24[a]	6	38	14	34	12	68	43	45	22
	1987	28[a]	9	41	18	38	16	66	41	45	23
Colombia	1980	34	11	41	15	40	15	48	24	42	17
	1986	35	12	42	18	40	17	45	23	42	19
Costa Rica	1981	18	6	19	6	18	6	28	8	24	7
	1988	23	6	25	7	24	7	30	12	27	9
Guatemala	1980	31	7	58	24	47	17	84	52	71	40
	1986	50	23	65	35	60	31	80	57	73	49
México	1977	b	b	b	b	b	b	b	6	40	14
	1984	c	c	c	c	30	8	51	24	37	13
Panamá	1979	33	15	48	22	36	16	50	32	42	23
	1986	33	14	47	23	36	16	52	28	41	20
Perú	1979	30	8	45	15	38	12	80	48	53	25
	1986	45	13	60	26	52	19	72	46	60	30
Uruguay	1981	9	2	17	5	13	3	27	9	15	4
	1986	13	3	26	6	19	4	29	12	20	5
Venezuela	1981	13	3	22	6	20	6	43	19	25	9
	1986	19	4	33	11	30	9	42	18	32	11

FUENTE: CEPAL, en: Naciones Unidas, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los Años Ochenta", Estudios e Informes de la Cepal, Primera Edición, Santiago de Chile, Agosto de 1991, p.53
[a] Promedio ponderado de las estinaciones correspondientes a las areas metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo.
[b] Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.
[c] La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.

Entre 1990 y 1994, estimaciones de la CEPAL indican que aunque disminuyó levemente el número de hogares pobres, de 41% a 39%, el número de pobres en términos absolutos superó los 200 mil para 1994.[40] Los Cuadros 22 y 23 muestran el comportamiento de la pobreza e indigencia entre 1980 y 1994. La indigencia urbana pasó de 22 millones 500 mil a 51 millones 900 mil personas, lo que representó del 9% al 12% en el período, mientras que la indigencia rural se incrementó de 39 millones 900 mil a 46 millones

[40] CEPAL, ONU. *Panorama Social de América Latina 1996.* Eds. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1997. p. 19

CUADRO 22
AMERICA LATINA:POBLACION POBRE E INDIGENTE a/ 1980 - 1994
(En miles)

	POBRES b/			INDIGENTES c/		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	135,900	62,900	73,000	62,400	22,500	39,900
1990	197,200	120,800	76,400	91,900	45,400	46,500
1994	209,300	135,400	73,900	98,300	51,900	46,400

FUENTE: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina*,1996. ONU,
UNICEF, Santiago de Chile, 1996, p. I.20
NOTAS:
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.
b/ Personas en hogares de situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.
c/ Personas en hogares en situación de indigencia.

CUADRO 23
AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA a/ 1980-1994
(En porcentajes)

	POBRES b/			INDIGENTES c/		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	29	34	55	17	12	33

FUENTE: Misma del Cuadro 22. p. 19
NOTAS:
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.
b/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.
c/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

400 mil personas, lo que representó pasar del 28% al 33%. En el caso de los pobres no indigentes, en el mismo período, se encontró que en las zonas urbanas éstos crecieron de 62 millones 900 mil a 135 millones 400 mil, lo que representó pasar del 25% al 34% y para el caso de la pobreza rural, de 73 millones aumentaron a 73 millones 900 mil personas, lo que representó pasar del 54% al 55%. Proporcionalmente, las cifras dan cuenta del incremento significativo de la pobreza e indigencia urbanas por encima de las rurales y esto tiene que ver con la prevalencia de las crisis agrarias y agrícolas y la consecuente emigración continua hacia las ciudades, en todos los niveles.

En el Cuadro 24 podemos observar que hacia 1995-96 las tendencias generales apuntaban al aumento de la pobreza urbana con excepción de Chile, Perú y Brasil.

Entre fines de 1994 y comienzos de 1996 se registraron tendencias muy dispares. "Por una parte los efectos del programa de estabilización en Brasil y el importante crecimiento de Perú en 1995 y de Chile en el último bienio, habrían permitido disminuir la pobreza en esos países. Por otra, las considerables caídas del producto con aumento del desempleo en 1995 en Argentina y México, y la aceleración de la inflación en este último, habrían acentuado apreciablemente la pobreza en ambos países, a los que se sumaría Venezuela donde habría seguido aumentando. En la mayoría de los demás países, la pobreza se habría mantenido invariable o se habría reducido levemente".[41]

---

[41] Ibid., p. 13

CUADRO 24
AMERICA LATINA (12 PAISES): NIVEL Y VARIACIONES DE LA POBREZA URBANA EN LOS AÑOS NOVENTA a/

Magnitud de la pobreza en 1994 b/	Variaciòn entre 1990 y 1994	Tendencia 1995-1996 f/	Magnitud de la pobreza comparada con niveles anteriores:	
			1990	1980
Baja (menos de 15%)				
Argentina	bajó +	aumentó +	menor	mayor
Uruguay	bajó +	se mantuvo	menor	menor
Media (15% a 30%)				
Chile	bajó +	bajó	menor	menor
Costa Rica	bajó	se mantuvo	menor	igual
Panamà	bajó c/	se mantuvo	menor	menor
Alta (31% a 50%)				
Brasil	se mantuvo	bajó +	menor	menor
Colombia	se mantuvo	se mantuvo	igual	igual
México	bajó e/	aumentó	mayor	mayor
Perú	bajó + d/	bajó	menor	igual
Venezuela	aumentó +	aumentó +	mayor	mayor
Muy alta (màs de 50%)				
Bolivia	bajó + e/	se mantuvo	menor	....
Honduras	bajó	aumentó	mayor	mayor

FUENTE: Misma del Cuadro 22. p. 20
NOTAS:
a/ El signo "+" indica que la variación de la pobreza fue superior a 4 puntos porcentuales.
b/ Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.
c/ Período 1991-1994.
d/ Período 1991-1994. Estimaciones basadas en los datos de encuestas sobre niveles de vida.
e/ Período 1989-1994.
f/ Evolución estimada entre fines de 1994 y comienzos de 1996 basada en los cambios macroeconómicos estrechamente vinculados a las variaciones de la magnitud de pobreza.

4. La pobreza e indigencia en México

En 1993 se publicó un importante estudio sobre la pobreza en México preparado conjuntamente por el INEGI y la Secretaría de la CEPAL en este país[42] en el cual se concluía que en México entre 1984 y 1989 se había observado un notable crecimiento de la **población en extrema pobreza** al pasar de 11.0 millones de personas en esta situación en 1984 a 14.9 millones para 1989, o

[42] ONU-CEPAL Comisión Económica para América Latina. *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.* Informe Metodológico. Eds. ONU-CEPAL e INEGI, Aguascalientes, México, diciembre de 1993

sea que el incremento anual de este grupo poblacional en el período fue de 6.3%. Durante 1992, 2.1 millones de hogares, en donde residían 13.6 millones de personas, se encontraban en pobreza extrema (Cuadro 25). Lo anterior significaba que de 1989 a 1992 la población del país que enfrentaba pobreza extrema, pasó de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo cual representaba una disminución del (-)8.7%, en la población con esas características.[43]

CUADRO 25
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MEXICO SEGUN INEGI-CEPAL

AÑO	1984		1989		1992	
	Mil	%	Mil	%	Mil	%
NACIONAL						
Población Total	71.4	100.0	79.1	100.0	84.3	100.0
Pobres extremos	11.0	15.4	14.9	18.8	13.6	16.1
Intermedios (Pobres no extremos)	19.4	27.1	22.9	28.9	23.6	27.9
Superiores al intermedio (No pobres alimentarios)	41.0	57.5	41.3	52.3	47.1	56
Pobres alimentarios*	30.4	42.5	37.8	47.8	37.2	44.1
URBANA						
Población Total	44.9	100.0	48.9	100.0	49.9	100.0
Pobres extremos	4.3	9.6	6.5	20.4	4.8	9.6
Intermedios (Pobres no extremos)	11.9	26.5	14.1	28.8	13.5	27.1
Superiores al intermedio (No pobres alimentarios)	28.7	63.9	28.3	57.9	31.6	63.3
Pobres alimentarios*	16.2	36.1	20.6	42.1	18.3	36.7
RURAL						
Población Total	26.5	100.0	30.2	100.0	34.4	100.0
Pobres extremos	6.7	25.3	8.4	27.8	8.8	25.6
Intermedios (Pobres no extremos)	7.5	28.3	8.8	29.1	10.1	29.4
Superiores al intermedio (No pobres alimentarios)	12.3	46.4	13.0	43.0	15.5	45.1
Pobres alimentarios*	14.2	53.6	17.2	57.0	18.9	54.9

FUENTE: Elaboración con base en datos de ONU-CEPAL, INEGI; "Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984- 1992"; Informe metodológico; México, 1993.
* Esta categoría se añade según cálculos de Julio Bolvinitk.

---

[43] Ibid., p. 68

El método utilizado se basó en la comparación del ingreso de los hogares con el costo de la satisfacción de las necesidades básicas (método del ingreso). Se calcularon líneas de pobreza que representaban el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus

Con ésto se pretendía demostrar que se había revertido la tendencia al crecimiento de la **pobreza** extrema observada entre 1984 y 1989, período que se caracterizó por la implementación de políticas de ajuste neoliberal en nuestro país. El tratar de demostrar la reversión de esta tendencia con la evidencia empírica, implicaba concluir de algún modo que estas políticas habían resultado exitosas y además que la política social de combate a la pobreza y a la pobreza extrema había sido también eficaz al menos en su primera etapa.

Como era de esperarse, estos resultados provocaron reacciones polémicas desde diversos ámbitos sociales, en especial desde los espacios académicos[44] y de la sociedad civil organizada, como se pudo comprobar en la prensa mexicana de los primeros meses de 1994.

Las observaciones principales tienen que ver con los hechos evidentes del crecimiento de la pobreza extrema en varios de los estados de la República, con la subestimación de las líneas de pobreza y con el manejo inadecuado de la composición urbano-rural de la población.[45]

Se mostrarán a continuación, suscintamente, algunos otros resultados que parten de otros puntos de vista y con distintos enfoques en la medición de la pobreza en nuestro país.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad que agrupó a 32 especialistas de diversas disciplinas y tendencias ideológicas, difundió en 1990 un estudio sobre la Pobreza en

---

miembros. Por tanto fue fundamental la construcción de las Canastas Básicas de Alimentos y la determinación del Costo de las Necesidades No Alimentarias (igual al doble del presupuesto básico en alimentación para las áreas urbanas y multiplicado por 1.75 para las áreas rurales). La estimación del Ingreso de los Hogares, para lo cual se utilizó la información de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares que elabora periódicamente el INEGI

[44] Un artículo muy sustentado que evalúa críticamente este estudio es el de Julio Boltvinik. "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, segun CEPAL-INEGI". *Revista Sociológica.* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, septiembre-diciembre de 1995.

[45] Ibid., p. 11

México[46] en el que se aportan cifras reveladoras respecto de la pobreza, la marginación y la desigualdad.

> Entre 1981 y 1987 el número de mexicanos pobres creció de 32.1 a 41.3 millones. En el mismo lapso, nueve de cada diez recién nacidos pasaron a formar parte de los sectores en la pobreza y la pobreza extrema. El desempleo entre la población económicamente activa ascendió de 3.8 por ciento en 1970 a 10.2 por ciento en 1989; el salario mínimo real en ese año correspondió apenas al 50.1 por ciento del salario mínimo de 1970. Mientras tanto, desde hace más de tres décadas el 20 por ciento de las familias más ricas absorbe la mitad del ingreso nacional disponible...[47]

Según este detallado estudio, la evolución de la pobreza en México entre 1960 y 1987 se comportó del modo siguiente: entre 1960, 1970, 1977, 1981 y 1987, la *pobreza extrema* pasó de 20.4 a 19.9, 18.8, 13.7 y 17.3 millones de personas, respectivamente. La *pobreza* en el mismo período creció de 7.1 a 11.3, 15.5, 18.4 y 24.1 millones de personas respectivamente: prácticamente aumentó en más del 300% en el lapso de 27 años. Los denominados *estratos medios* también crecieron en casi ocho veces al pasar de 4.1 a 30.9 millones de personas entre 1960 y 1987. En contraste, los *estratos altos* tan sólo crecieron de 4.4 a 9.1 millones en el mismo período (ver Cuadro 26)

---

[46] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Carlos Tello (Coord.). *El combate a la pobreza: Lineamientos programáticos.* Eds. El Nacional, México, 1990

[47] Consejo Consultivo del PRONASOL. "La pobreza en Méxco". Revista *Cuadernos de Nutrición.* Vol. 13, No. 6, México, noviembre-diciembre de 1990. p. 5

CUADRO 26
EVOLUCION DE LA POBREZA EN MEXICO
(millones de personas)

AÑO/CONCEPTO	1960	1970	1977	1981	1987
POBLACION TOTAL	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
POBREZA EXTREMA (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
POBREZA (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.1
SUMA DE 1 + 2	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
ESTRATOS MEDIOS	4.1	14.1	21.9	31.3	30.9
ESTRATOS ALTOS	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *La pobreza en México.* Eds. El Nacional, México, 1990

En otras cuatro investigaciones se cuantifican la incidencia y la intensidad de la pobreza en México por el método de la Línea de Pobreza y sus resultados difieren significativamente, lo cual muestra la importancia de la concepción y, sobre todo, de la metodología empleada en la medición de la pobreza. Estos trabajos son reseñados en un artículo de Enrique Hernández Laos en 1992.[48]

1) Los estudios de la CEPAL, como ya se mencionó anteriormente, se sustentan en el cálculo de una Canasta Básica de Alimentos cuyo valor constituye la línea de indigencia o de pobreza extrema. A dicho cálculo se adiciona una estimación de recursos para cubrir las necesidades no alimentarias. Se considera que para satisfacer éstas se requiere el doble del presupuesto básico de alimentación en las áreas urbanas y de 75% en las rurales; el valor de ambos requerimientos básicos constituye la línea de pobreza.

---

[48] Hernández Laos, Enrique. *La pobreza en México.* Revista *Comercio Exterior.* Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992

2) La investigación de SPP/OIT/PNUD toma como punto de partida la canasta normativa de alimentos especificada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en su estudio de 1982. El valor de la CNA, actualizado al cuarto trimestre de 1983 mediante subíndices del índice nacional de precios al consumidor del Banco de México (INPC) y ajustado a 4.57 miembros por hogar, constituye la línea de pobreza extrema de este estudio. La de pobreza se determina como el doble del costo monetario de la CNA con los ajustes y actualizaciones mencionados.[49]
3) La investigación de Levy considera como línea de pobreza extrema, al igual que el caso anterior, el costo de la CNA de COPLAMAR, pero adiciona un factor de expansión de 25% para tomar en cuenta la parte del autoconsumo de los hogares que se asigna a la adquisición de alimentos y que el autor no estuvo en capacidad de desagregar empíricamente. Como línea de pobreza, y aunque la considera demasiado elevada, el autor toma el valor monetario de la CNSE de la COPLAMAR. Como en el caso anterior, el valor de ambas líneas se actualizó recurriendo a diversos componentes del INPC.[50]
4) Hernández Laos, a diferencia de los estudios anteriores, parte de la definición de necesidades esenciales establecida por el PNUD. La línea de pobreza extrema se determina a partir del costo de la llamada canasta submínima de bienes y servicios esenciales especificada por la COPLAMAR, la cual incluye no sólo los requerimientos alimenticios para garantizar los nutrientes mínimos señalados por el Instituto Nacional de la Nutrición, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos, así como los componentes en

---

[49] Ibídem, p. 404
[50] Ibídem, pp. 404-405

vivienda, salud e higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales. La línea de pobreza se establece con base en el costo monetario de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), establecida también por la COPLAMAR, que además de los rubros incluidos en la canasta submínima, contiene los bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades de cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal. Ambas líneas de pobreza se actualizaron al primer trimestre de 1984 utilizando diversos subíndices del INPC.[51]

CUADRO 27
MAGNITUD DE LAS LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA EN DIVERSOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN MEXICO
(pesos mensuales per cápita)+

ESTUDIO	POBREZA EXTREMA	POBREZA	
	(1)	(2)	(2)/(1)
CEPAL	3,069	5,940	1.93
SPP/OIT/PNUD	1,803	3,606	2.00
HERNANDEZ L.	7,560	12,752	1.68
S. LEVY	2,580	10,808	4.20

FUENTE: CEPAL, "Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986", julio de 1989, mimeo; CEPAL, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", LC/L. 533, diciembre de 1989, mimeo.; "México. Información sobre la pobreza", México,1989, Proyecto SPP/OIT/PNUD/86/008; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México.Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, y Levy, *Poverty Alleviation in Mexico* (versión revisada), Banco Mundial, 1991.
En: Hernández Laos, E. (1992b: 404)
NOTAS: * a precios cercanos al primer trimestre de 1984.

[51] Ibíd., p. 404

El Cuadro 27 muestra los resultados comparativos de las líneas de pobreza y de pobreza extrema en pesos mensuales por persona. En cuanto a la pobreza extrema, las diferencias más marcadas están entre SPP/OIT/PNUD y Hernández Laos[52] (1803 y 7560 pesos respectivamente). Esto se debe como lo explica el propio autor, a que este último incluye otros satisfactores en la línea de pobreza extrema. También se observan fuertes contrastes en las líneas de pobreza: Hernández Laos la establece en un monto equivalente al doble del señalado por la CEPAL y 3.5 veces más alto que el de la SPP/OIT/PNUD. Las diferencias entre aquél y el de Levy obedecen sólo a los precios.

Hernández Laos también calcula la evolución de la incidencia absoluta y relativa de la pobreza.[53] El Cuadro 28 resume la información sobre la incidencia de largo plazo de la pobreza en México,

> ... al inicio de la década de los sesenta, alrededor de 30 millones de personas podían considerarse en condiciones de pobreza absoluta en México, toda vez que con sus niveles de ingreso o de consumo no alcanzaban a adquirir en ese año los bienes y servicios especificados en la CNSE.
>
> El número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó en los siguientes años, para alcanzar alrededor de 32 millones en 1968 y entre 36 y 37 millones de personas en 1977. De acuerdo con nuestras estimaciones, sólo durante el auge petrolero se redujo la incidencia de la pobreza absoluta en México, en alrededor de 2 y 4 millones de personas, para alcanzar en 1981 entre 32 y 34 millones, dependiendo de si la base de comparación es el consumo o el ingreso de los hogares.

---

[52] En este mismo cuadro citado por Trejo y Jones, se ubica a Boltvinik junto a Hernández Laos compartiendo los mismos resultados, en el texto de Enrique Hernández Laos. "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad". *Solidaridad a debate.* El Nacional, México, 1991, p. 166. Ver en: Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social.* Eds. Cal y Arena, 1993, p. 74

[53] Hernández Laos, Enrique. C*recimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación.* Eds. UNAM- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Colección Alternativas. México, 1992

CUADRO 28
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA POR EL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA, CON BASE EN EL INGRESO DISPONIBLE Y EL CONSUMO DE LOS HOGARES 1963-1988 (miles de pesos)

CONCEPTO	1963	1968	1977	1981	1984	1988
POBRES EXTREMOS						
-CON BASE EN INGRESOS	26,735.9	25,639.6	21,519.3	18,640.5	22,821.2	32,283.5
%	69.5	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2
-CON BASE EN CONSUMO	24,353.1	24,289.1	19,137.1	15,473.0	18,137.1	17,931.2
%	63.3	53.7	30.2	21.7	23.8	21.7
POBRES NO EXTREMOS						
-CON BASE EN INGRESOS	3,099.5	7,188.1	15,221.5	15,975.6	21,738.2	25,497.8
%	8.1	15.9	24.0	22.4	28.6	30.8
CON BASE EN CONSUMO	5,692.4	8,025.0	18,366.9	17,083.6	27,525.2	31,852.7
%	14.8	17.7	29.0	24.0	36.1	38.5
TOTAL DE POBRES						
-CON BASE EN INGRESO	29,835.4	32,827.7	36,740.8	34,616.0	44,559.4	48,781.3
%	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0
-CON BASE EN CONSUMO	30,045.5	32,314.1	37,504.0	32,556.6	45,662.3	49,783.9
%	78.1	71.7	59.1	45.7	59.9	60.2
POBLACIÓN NO POBRE						
-CON BASE EN INGRESOS	8,638.1	12,383.9	26,581.4	36,689.0	31,647.0	33,928.7
%	22.5	27.4	42.0	51.5	41.5	41.0
-CON BASE EN CONSUMO	8,428.0	12,897.5	25,818.2	38,748.4	30,544.1	32,926.1
%	21.9	28.5	40.8	54.3	40.1	39.8
POBLACIÓN TOTAL	38,473.5	45,211.6	63,322.2	71,305.0	76,206.4	82,710.0
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Hernández Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación.* Universidad Autónoma de México., primera edición, 1992. México D.F., pp 108-109
NOTAS: Cálculos con base en las encuestas ingreso-gasto ajustados a cuentas nacionales.

> Los efectos de la crisis a principios de los ochenta revirtieron de manera dramática las favorables tendencias registradas durante el auge petrolero. Así, sólo entre 1981 y 1984 el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones, y en 4 millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza absoluta.[54]

Las Gráficas 4 y 5 exponen complementariamente la Incidencia Absoluta y Relativa de la Pobreza Extrema: la primera alcanzó en 1989, con base en el ingreso, a cerca de 24 millones de mexicanos y la incidencia relativa de la pobreza extrema alcanzó a casi el 30% de la población.

Es claro que entre 1981 y 1988 el número de pobres pasó de 14 a 17 millones de personas, frente a un incremento de la población nacional de poco más de 11 millones en ese mismo período. Lo anterior significa que el crecimiento de la pobreza fue de entre 25 y 50% más elevado que el crecimiento natural de la población en esos años. Se trata, sin lugar a dudas, de una regresión histórica sin precedente en las últimas tres décadas.[55]

En síntesis, según este autor, para 1988 entre 48 y 50 millones de mexicanos y mexicanas, el 60% de la población nacional, vivían en condiciones de pobreza, de los cuales entre 18 y 23 millones de personas, entre el 22 y 28 % de la población total del país, vivían en condiciones de pobreza extrema.

Volviendo a las investigaciones anteriores, esta comparación muestra claramente lo arbitario que puede ser el método para la medición de la pobreza, el cual responde a conceptualizaciones y criterios muy distintos respecto de las necesidades esenciales de la población.

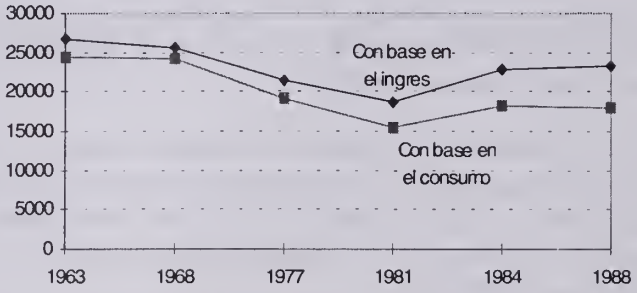
Como consecuencia, de ésto depende el diagnóstico de la incidencia de la pobreza en México y los resultados son muy distintos como puede observarse en el Cuadro 29.

---

[54] Ibídem, pp. 107, 110

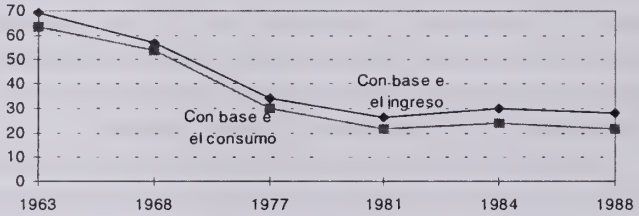
[55] Ibídem, p. 111

Gráfico 4. Incidencia absoluta de la pobreza extrema (millones de personas)



*Personas cuyo consumo o ingreso no cubre el costo monetario de la Canasta Submínima.
Fuente: Hernández Laos. Crecimiento Económico y Pobreza en México. UNAM 1992. P. 111.

Gráfico 5. Incidencia relativa de la pobreza extrema* (%)



*Pobres extremos como % de la población nacional.
Fuente: Hernández Laos. Crecimiento Económico y Pobreza en México. UNAM. México 1992. P. 114

CUADRO 29
MEXICO: COMPARACION DE LA INCIDENCIA ABSOLUTA DE LA POBREZA SEGUN DIVERSAS CUANTIFICACIONES , 1984[a]
(en porcentajes)

	CEPAL				SPP/OIT/PNUD		Hernández Laos		Levy	
	Sin ajuste		Con ajuste							
Denominación	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Pobreza extrema										
Rural	25.1	30.0	19.0	24.0	.....	19.5	58.0	52.9	.....	37.2
Urbano	14.4	19.0	6.0	8.0	.....	4.9	23.1	20.0	.....	10.0
Nacional	17.0	22.0	10.0	13.0	11.6	8.7	34.8	29.9	.....	19.5
Pobreza										
Rural	52.0	61.0	43.0	51.0	.....	54.2	79.4	76.1	.....	96.7
Urbano	38.4	47.0	23.0	30.0	.....	15.2	53.2	49.6	.....	72.8
Nacional	42.0	51.0	30.0	37.0	26.9	24.7	62.0	58.5	.....	81.2

FUENTE: CEPAL, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", LC/L. 533, diciembre de 1989, mimeo.; México. Información sobre la pobreza, México, 1989, Proyecto SPP/OIT/PNUD/86/008; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento Económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, y S. Levy, *Poverty Alleviation in Mexico* (versión revisada), Banco Mundial, 1991.

[a]Proporción de hogares o personas en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. "A": Porciento de hogares "B": Porciento de la población.

Mientras la CEPAL y la SPP/OIT/PNUD (con ajuste) reportan entre 13% y 8.7% de hogares o personas en condiciones de pobreza extrema, para Hernández Laos y Levy estas proporciones se elevan a 29.9% y 19.5% de la población, respectivamente. Para el caso de la pobreza en general, los primeros reportan entre 37% y 24.7% y, los segundos, 58.5% y 81.2% de la población, respectivamente (Cuadro 29).

En el caso de la pobreza rural, los resultados son aún más sorprendentes por sus diferencias. En cuanto al porcentaje de población en pobreza extrema, la CEPAL reporta el 24% (dato ajustado); la SPP/OIT/PNUD el 19.5%; Hernández Laos el 52.9 % y Levy el 37.%. Para el caso de la pobreza, los datos son 51%, 54.2%, 76.1% y 96.7% (!) respectivamente.

Sabemos que la política social de combate a la pobreza en el sexenio salinista se basó principalmente en los datos obtenidos por las instancias oficiales que consideran una proporción de hogares y de población pobre bastante menor, de allí la importancia económica de tomar en cuenta estos diversos puntos de vista y sus consecuentes resultados.

Para reforzar esta preocupación, se cuenta también con un estudio de Julio Boltvinik[56] en el que la medición de la pobreza se realiza por el Método de Medición Integrada de la Calidad y Cantidad de la Vida (MMICCAV), reseñado en el apartado 3.2, y que incluye una estratificación social según incidencia de la pobreza. Según el autor, el índice de CALVIDA refleja los resultados más generales, globales, de la investigación. La primera distinción es entre pobres y no pobres. La inmensa mayoría de la población nacional, *más de las cuatro quintas partes, es pobre: 83.1%.* En consecuencia, *sólo el 16.9% es no pobre.* Dos terceras partes de la población nacional se encontraron en situación de *pobreza extrema* (65.9%) y el 17.2% en situación de *pobreza moderada.* Entre los pobres extremos, la mayor parte se sitúa en el estrato de peores

---

[56] Boltvinik, Julio. *Pobreza y estratificación social..., op. cit.*

condiciones de vida, con las carencias más agudas, al que se ha denominado *indigentes*. Estos constituyen el 45.8% de la población nacional, mientras el otro componente de la pobreza extrema, al que se ha llamado *muy pobres,* representa el 20.0% (ver Cuadro 30).

Los tres estratos de pobreza definidos conforman los primeros escalones de una pirámide de base ancha (los indigentes: 46%) que se adelgaza abruptamente en el segundo escalón (los muy pobres: 20%) y disminuye ligeramente hacia el tercer escalón (los pobres moderados: 17%). La pirámide tiene otro fuerte adelgazamiento al pasar al primer estrato de no pobres, al que se ha denominado con *Satisfacción de Necesidades Básicas y Requerimientos de Ingresos (SANBRI). Este representa el 11% en números redondos del total nacional.* El siguiente escalón, el paso a la *clase media,* también supone una disminución importante, casi una reducción a la mitad: 6%. La magnitud de la pirámide se ve diezmada al llegar a la *clase alta*, que representa solamente el 0.6% de la población nacional.[57]

En un trabajo más reciente,[58] el mismo autor aporta los siguientes datos: 29.45 de la población mexicana es indigente, 45% son pobres extremos (se incluyen los estratos de indigentes y de muy pobres) y 70% es pobre (incluyendo extremos y moderados, éstos últimos representando 25.9% de la población). Los no pobres, casi el 30% de la población, se dividen en: 5.5% en la clase alta, 11.4% en la clase media y 12.5% que apenas satisfacen las necesidades básicas.

A partir de este estudio, Boltvinik realiza el balance de diez años de neoliberalismo en México, 1984-1994, en lo que se refiere a pobreza y calidad de vida de la población.

---

[57] Ibíd., p. 79

[58] Boltvinik, Julio. "La pobreza en México. II. Magnitud", en *Salud Pública en México*, julio-agosto de 1995. Citado por el mismo autor en *Economía Informa.* No. 246, Facultad de Economía, UNAM, México, abril de 1996. p. 6

CUADRO 30
CALVIDA A NIVEL NACIONAL, RURAL Y URBANO
INCIDENCIA (H), INTENSIDAD (Y), INDICE P1 (HI) Y POBRES EQUIVALENTES (QI).

Estrato	q (miles)	H q/n	% de q área	% de q Nal.	CALVIDA	I	HI	qI	Area	Nal.
Total nacional										
1.indigentes	32363.7	0.4588	55.20	55.20	0.3186	0.6814	0.3126	22,052.63	72.21	72.21
2.muy pobres	14108.7	0.2000	24.06	24.06	0.5853	0.4147	0.0829	5,850.88	19.16	19.16
1+2 pobres extremos	46472.4	0.6588	79.26	79.26	0.3996	0.6004	0.3955	27,903.51	91.37	91.37
3.pobres moderados	12161.7	0.1724	20.74	20.74	0.7833	0.2167	0.0374	2,635.44	8.63	8.63
1+2+3.pobres	58634.1	0.8313	100.00	100.00	0.4792	0.5208	0.4329	30,538.95	100.00	100.00
4.con SANBRI	7379.4	0.1046	12.59	12.59	0.9920	0.0080	0.0008	59.04	0.19	0.19
5.clase media	4137.0	0.0587	7.06	7.06	1.2259	-0.2259	-0.0133	-934.55	-3.06	-3.06
6.clase alta	385.2	0.0055	0.66	0.66	1.6230	-0.6230	-0.0034	-239.98	-0.79	-0.79
4+5+6.no pobres	11901.6	0.1688	20.31	20.31	1.0937	-0.0937	-0.0558	-1,115.49	-3.66	-3.66
pobres total	70535.7	1.0000	120.31	120.31	0.5829	0.4771	0.4179	29,423.46	96.35	96.35
medio rural										
1.indigentes	14058.9	0.7871	80.91	23.98	0.2702	0.7298	0.5744	10,260.19	89.76	33.60
2.muy pobres	2152.5	0.1205	12.39	3.67	0.5790	0.4210	0.0507	906.20	7.93	2.97
1+2 pobres extremos	16211.4	0.9076	93.30	27.65	0.3112	0.6888	0.6251	11,166.39	97.69	36.57
3. Pobres moderados	1165.6	0.0653	6.71	1.99	.7726	0.2274	0.0148	265.06	2.32	0.87
1+2+3.pobres	17377.0	0.9729	100.01	29.64	0.3421	0.6579	0.6399	11,431.45	100.00	37.44
4.con SANBRI	344.3	0.0193	1.98	0.59	0.9776	0.0224	0.0004	7.71	0.07	0.03
5.clase media	135.8	0.0076	0.78	0.23	1.2175	-0.2175	-0.0017	-29.54	-0.26	-0.10
6.clase alta	5.6	0.0003	0.03	0.01	1.5878	-0.5878	-0.0002	-3.29	-0.03	-0.01
4+5+6 no pobres	485.7	0.0272	2.79	0.83	1.0517	-0.0517	-0.0014	-25.12	-0.22	-0.08
pobres total	17862.7	1.000	102.79	30.47	0.3614	0.6386	0.6385	11,406.33	99.78	37.36
medio urbano										
1. indigentes	18304.8	0.3475	44.37	31.22	0.3560	0.6441	0.2238	11,790.12	61.71	38.61
2.muy pobres	11956.2	0.2270	28.98	20.39	0.5864	0.4136	0.0239	4,945.08	25.88	16.19
1+2.pobres extremos	30261.0	0.5745	73.35	51.61	0.4470	0.5530	0.3177	16,735.20	87.59	54.80
3. Pobres moderados	10996.1	0.2088	26.65	18.75	0.7845	0.2155	0.0450	2,369.66	12.40	7.76
1+2+3.pobres	41257.1	0.7833	100.00	70.36	0.5369	0.4631	0.3627	19,104.86	99.99	62.56
4. Con SANBRI	7035.1	0.1336	17.05	12.0	0.9928	0.0072	0.0010	50.65	0.27	0.17
5. Clase media	4001.2	0.0760	9.70	6.82	1.2262	-0.2262	-0.0172	-905.07	-4.74	-2.96
6. Clase alta	379.6	0.0072	0.72	0.65	1.6235	-0.6235	-0.0045	-236.68	-1.24	-0.78
4+5+6 no pobres	11415.9	0.2167	27.67	19.47	1.0955	-0.0955	-0.0207	-1,091.10	-5.71	-3.57
pobres total	52673.0	1.0000	127.67	89.83	0.6580	0.3420	0.3420	18,013.76	94.29	58.99

FUENTE: Boltvinik Kalinka, Julio; " Pobreza y estratificación social en México"; Ed.INEGI, IIS-UNAM; Aguascalientes, México 1994, p.81.

5. La pobreza en Michoacán, una experiencia de medición

Los programas gubernamentales de combate a la pobreza en Michoacán se han basado principalmente en indicadores de marginación,[59] pues se cuenta con escasos estudios sobre desigualdad y menos aún sobre pobreza. De allí la importancia de investigaciones especialmente de carácter cualitativo, locales y regionales, que permitan orientar los programas sociales de abatimiento de la pobreza de modo más eficaz.

Las características económico sociales más relevantes del estado se presentan en el Anexo III; pero en relación a los indicadores del grado de marginación, se destacan para 1990 los siguientes; ver Cuadro 31.

Michoacán se ubica entre las entidades federativas de alto grado de marginación, con un porcentaje de la población ocupada percibiendo ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales; con más del 58% de viviendas en condiciones de hacinamiento y el 25% sin drenaje y excusado, y con cerca del 50% de la población mayor de 16 años sin primaria completa, entre otros indicadores.

A nivel nacional, el estado se ubica en el doceavo lugar según el grado de marginación. La Gráfica 6 ilustra esta posición con referencia a estados de alta y baja marginación.

Como se puede apreciar, la gráfica muestra claramente el elevado grado de marginación de Chiapas y Guerrero y, al otro extremo, se ubica el Estado de Nuevo León que se encuentra dentro de los de muy baja marginación a nivel nacional.

El grado de marginación entre las diferentes regiones y municipios del estado de Michoacán presenta tendencias muy diferenciadas. La región más atrasada es la Costa, con excepción de los municipios de Coahuayana y Lázaro Cárdenas dentro de ella. La región Oriente ocupa el segundo lugar de marginación y le

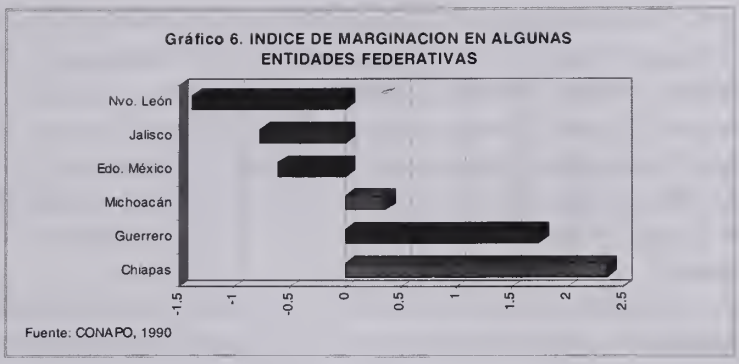
---

[59] Se refiere al estudio de CONAPO sobre el Indice y Grado de Marginación en las Entidades Federativas. Para el caso de Michoacán, ver resultados en el Anexo IV.

CUADRO 31
GRADO DE MARGINACION EN MICHOACAN

INDICADOR	RESULTADO
% de población analfabeta	17.32
% de población sin primaria completa, mayor de 16 años	48.56
% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	24.48
% de ocupantes de vivienda sin energía eléctrica	13.13
% de ocupantes en vivienda sin agua entubada	20.85
% de viviendas con hacinamiento	58.33
% de ocupantes de viviendas con piso de tierra	28.70
% de población en localidades con menos de 5000 habitantes	46.34
% de población ocupada con ingreso menor de 2 salarios mínimos	59.98

FUENTE: Consejo Nacional de Población, 1990



sigue la región de Tierra Caliente. La región Centro se encuentra en una posición intermedia, la región Uruapan para 1990 presentó índices bajos de marginación y, finalmente, la región Ciénega es la que presenta menores grados de marginación en el estado, siendo ésta a la que menos afectó la crisis económica nacional, al menos en lo que respecta a los indicadores macroeconómicos (ver Anexo IV).

Una experiencia de medición de la pobreza en los municipios de Morelia y Alvaro Obregón[60]

Estos municipios forman parte de la Región Morelia, cuyas características definitorias se desarrollan en el Anexo V. Esta región se eligió por su cercanía al centro urbano de Morelia, la capital michoacana, dadas las limitaciones financieras para la realización de la investigación de campo.

---

[60] Esta investigación se realizó con la participación de estudiantes, en el marco de un Taller de Investigación coordinado por la autora, en la Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo durante 1996. El informe final de la misma fue titulado "Pobreza, Política Económica y Política Social" y se concluyó en mayo de 1997.

El método para el diseño y la selección de la muestra se explica en el Anexo V. Se eligieron siete colonias suburbanas de las cuatro zonas de Morelia (El Realito, La Esperanza, Colinas del Sur, La Charca, El Durazno, Loma Larga y Primo Tapia) en las que se realizaron 218 entrevistas. En el área rural del municipio de Alvaro Obregón se realizaron 210 entrevistas en las comunidades de Felipe Carrillo Puerto, Felipe Angeles, Tzirio, El Calvario y La Mina.[61]

Se utilizó el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MIIP) con algunas adecuaciones y tratando de aproximarlo a la medición de la intensidad de la pobreza incorporando algunas variables cualitativas.

El MMIP, en sus variantes original y refinada, parte de las variables de las Necesidades Básicas (NB) y del ingreso o consumo, pero mientras que la variante original utiliza alguna de las versiones de la CNA para definir el ingreso mínimo, el refinado acude al procedimiento normativo para todas las necesidades (CNSE) que habrán de cotejarse por la LP.

La versión del MMIP modificado añade la construcción de un índice integrado de intensidad de la pobreza por hogar y por individuo que abre la posibilidad de que hogares con carencias de NB o por debajo de la línea de pobreza resulten no pobres y agrega dimensiones no utilizadas como el tiempo disponible para educación y recreación. La aplicación del MMIP consiste, en general, en una integración de los métodos de NBI y LP, tal como éstos fueron desarrollados para su aplicación en forma independiente. Para lograr la plena complementariedad de ambos, se requiere precisar en cada aplicación concreta cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles por la LP. La división más sencilla y consecuente es trabajar con el NBI todas las necesidades que dependan de manera preponderante -y para la mayoría de los hogares- del gasto

---

[61] Para conocer algunas de las características principales de estas localidades, ver Anexo V

público (consumo e inversión), de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible, quedando a ser cubiertas por LP las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente. Sin embargo, puede haber cierta flexibilidad para trasladar necesidades de LP a NBI pero no a la inversa (verbigracia, nunca podremos verificar los ingresos por el nivel educativo). El Cuadro 32 muestra una síntesis de este método.

Someramente, se siguieron los siguientes pasos: 1) Elaboración de cuestionarios y levantamiento de la información según variables elegidas. Para NBI, se consideraron Vivienda y con ella los servicios de Agua y Electricidad y el Nivel Educativo de adultos, principalmente. Para LP, se consideraron Alimentación, Combustible, Vestido y Calzado, Transporte y Recreación. Como necesidades a verificar por un procedimiento mixto, se consideraron Morbilidad y Acceso a Servicios Médicos.

2) Sistematización de resultados e interpretación de los mismos según normatividad establecida. Se construyeron una Canasta Normativa Alimentaria, así como otras normas para cada una de las variables e indicadores estudiados.

La identificación de los pobres por NBI se realizó clasificando como pobres a los hogares en los cuales una o más necesidades están insatisfechas. Formalmente esto se puede expresar:

$$P'ij = 1$$

donde: $$P'ij = \text{máx}\ (P1j, P2j, \ldots Pnj)$$

3) Para la aproximación a la medición de la intensidad de la pobreza se hizo necesario someter los resultados de lo anterior al siguiente paso; retomarlos para obtener una variable de privación, la cual serviría -en este caso- para medir la "distancia" de las diferentes comunidades rurales y medio urbano con respecto a la norma establecida. De tal forma que cuando el resultado que se

CUADRO 32
PROCEDIMIENTO BASICO PARA LA VERSION MODIFICADA DEL MMIP

Necesidades que pueden ser verificadas por NBI (1)	Necesidades que pueden conformar la línea de pobreza (2)	Necesidades verificadas con un procedimiento mixto (3)	Definición de la línea de pobreza por hogar (4)	Ingreso o consumo del hogar comparable con LP (5)
1.-Agua	1.-Alimentación	Atención a la salud y seguridad social. La necesidad se considera satisfecha para los derecho-habientes. Para quienes no lo son, el costo privado de estos servicios debe añadirse a la línea de pobreza.	1.-Las normas de los rubros en (2) se determinan para cada persona según edad y sexo, excepto rubros 3 y 8, que son al nivel de hogar.	El ingreso (o gasto en consumo) que se compara con la LP es el disponible una vez deducidos los gastos en los rubros de la columna 1. Este ingreso se compara con la LP resultante en las columnas 2, 3, y 4.
2.-Drenaje	2.-Combustible		2.-Se añaden las necesidades de consumo fuera del hogar.	
3.-Electricidad	3.-Higiene personal y del hogar		3.-Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico. Se añaden a la LP, los costos de guarderías.	
4.-Vivienda (calidad de los materiales y espacios por persona)	4.-Vestido y calzado			
5.-Nivel educativo de adultos	5.-Transporte			
6.-Asistencia escolar de los menores	6.-Comunica-ciones			
7.- Tiempo disponible	7.-Recreación y cultura			
8.-Mobiliario y equipo del hogar.	8.-Gastos en servicio de la vivienda (venta y pagos de amortización están excluidos)			
	9.-Gastos privados asociados con las transferencias públicas en salud y educación.			

FUENTE: Boltvinik, Julio. *Pobreza y estratificacion social en Mexico.* Eds. INEGI, IIS-UNAM, ECM, Aguascalientes, Aguascalientes, México, 1994

obtuviera fuera negativo correspondería (en esta parte) a la comunidad rural o zona urbana que rebasa la norma; siendo necesario reescalarlas. Cuando el resultado obtenido fuera cero se estaría en la norma, y cuando fuera positivo nos encontraríamos por debajo de la norma establecida. Importante es resaltar que en esta medición se establece una escala que oscila entre 1 y -1.

Para la variable de privación se utilizó la siguiente fórmula:

$$Pij = (X^{o}i - Xij) / X^{o}i$$

donde: $X^{o}i$ = valor de la norma mínima para cada rubro i de la necesidad básica.
Xij = valor de la variable i en el hogar j.
Pij = variable de privación en cada caso para cada necesidad.

En nuestro caso $X^{o}i$ serán los totales de los hogares que pasaron la aplicación de nuestra norma y nuestros valores para Xij son los que se rescatan directamente de las encuestas que se aplicaron. Para nuestro ejemplo se toman aquí varios valores para la canasta normativa debido a que en la aplicación de las encuestas se preguntó cada cuándo comen "x" alimento a la semana oscilando las respuestas de entre cero y siete veces.

Resultados directos sistematizados de las entrevistas aplicadas

De un total de 428 familias encuestadas (218 familias en el área suburbana y 210 en el área rural), se obtuvieron los siguientes resultados. En el área suburbana, de un total de 1075 personas, 508 fueron hombres y 567 mujeres representando respectivamente el 47% y el 53 %, y en el área rural de un total de 1151 personas 571 fueron hombres y 580 mujeres representando 49.6% y 50.4% respectivamente.

PARA NBI:

Respecto a la propiedad de la vivienda, sus características físicas y los servicios con que se cuenta, los resultados se muestran en el Cuadro 33.

CUADRO 33
CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
CASA PROPIA	88.5	94.76
CASA RENTADA	6.4	0.009
CASAS DE LADRILLO	54.1	68.09
CASAS DE MADERA	37.2	0.085
CASAS DE LAMINA	23.4	11.9
OTROS	0.28	11.4
CASAS CON AGUA	68.4	95.7
CASAS CON LUZ	91.7	95.2

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos en la investigación de campo realizada entre 1996-1997 durante el Taller "Pobreza, Política económica y Política Social". Escuela de Economía, UMSNH.

El número de casas propias en la zona suburbana es muy alto dado que se trata de asentamientos irregulares. Los porcentajes en los rubros de ladrillo, madera y lámina no suman el cien por ciento debido a que las construcciones son en ocasiones de más de un sólo material.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el nivel educativo es mayor en la zona suburbana que en la zona rural, sobre todo en los niveles medio y superior. Es importante señalar que en este cuadro se consideró cualquier grado escolar para todos los niveles de estudio, sin que esto necesariamente implique la culminación de los mismos. Los porcentajes de adultos sin estudios son muy altos para ambas zonas. Así también, el nivel de jóvenes con estudios superiores es muy bajo en ambas zonas. Los porcentajes no coinciden debido a que no toda la gente encuestada precisó su grado de estudios.

En cuanto a infraestructura escolar encontramos lo expresado en el Cuadro 35

CUADRO 34
GRADO DE ESCOLARIDAD

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
TOTAL DE ADULTOS	**427 Personas**	**408 Personas**
ADULTO SIN ESTUDIO	40.0	56.6
ADULTO PRIMARIA	36.3	37.5
ADULTO SECUNDARIA	12.6	4.1
ADULTO SUPERIOR	0.1	1.7
TOTAL DE JOVENES	**2440 Personas**	**269 Personas**
JOVENES SIN ESTUDIO	0.5	17.47
JOVENES PRIMARIA	48.4	51.67
JOVENES SECUND.	34.0	29.73
JOVENES SUPERIOR	11.9	1.11
TOTAL DE NIÑOS	**259 Personas**	**247 Personas**
NIÑOS SIN ESTUDIOS	31.3	32.38
NIÑOS PRIMARIA	63.3	63.15
NIÑOS SECUNDARIA	0.5	4.45

Fuente: Misma del cuadro 33

CUADRO 35
LOCALES ESCOLARES

	ZONA SUB URBANA %	ZONA RURAL %
Preescolar	60	100
Primaria	94	100
Secundaria	32	60
Otros	3	0

Fuente: Misma del cuadro 33

Se observa que en las comunidades rurales la infraestructura a nivel primaria y secundaria es cubierta en un cien por ciento y se cuenta con una mejor dotación de servicios de preescolar y primaria ya que en cada comunidad son suficientes pocas escuelas. Sucede lo contrario en las colonias suburbanas en las cuales las personas respondieron no tener esos servicios debido a la lejanía de los centros escolares respecto de sus casas.

PARA LP:

En el Cuadro 36 se muestran los resultados del consumo alimentario semanal.

Se observa un mayor consumo alimentario en todos los rubros de la población del área suburbana respecto de la rural con excepción de la tortilla debido a que éste alimento forma parte indispensable de la dieta alimentaria de las familias rurales y probablemente por su elaboración en forma casera en muchas de ellas. Asimismo, se destaca el consumo muy similar de frijol en ambas zonas y el bajo consumo de carne y huevo que son de las principales fuentes de proteínas. También observamos la contradicción que se presenta en el bajo consumo de verdura en la zona rural dado que es justamente donde se produce.

CUADRO 36
CONSUMO SEMANAL DE ALIMENTOS
(Promedio semanal por familia)

ALIMENTO	ZONA SUBURBANA No. de veces	ZONA RURAL No. de veces
carne	1.97	1.33
huevo	3.25	2.77
leche	3.70	2.37
frijoles	5.24	5.22
verdura	3.05	1.72
fruta	2.28	1.52
pan	3.55	2.05
tortilla	5.78	6.23
bebidas	1.55	1.40

Fuente: Misma del cuadro 33

En ambas zonas se cuenta con cerca del 80% de disponibilidad de combustible, como se muestra en el Cuadro 37.

CUADRO 37
DISPONIBILIDAD DE COMBUSTIBLE

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
Casas con gas	79.8	76.6

Fuente: Misma del cuadro 33

En el rubro de Vestido no se dan diferencias significativas y el porcentaje faltante es debido a que algunas familias no calcularon con exactitud la frecuencia de compra de la ropa y el calzado (Cuadro 38).

CUADRO 38
REGULARIDAD EN ADQUISICION DE ROPA Y CALZADO

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
Cada 3 meses	22.0	32.0
Cada 6 meses	30.7	18.0
Cada año	15.0	26.0
Regalado	8.7	17.6
No respondieron	23.5	6.4
Gasto promedio	98.25 Pesos	119 Pesos

Fuente: Misma del cuadro 33

En el terreno de la frecuencia de recreación, el costo promedio del transporte así como el promedio de gastos adicionales o imprevistos de las familias se obtuvo ante la pregunta ¿sale con la familia?, obteniendo para la muestra suburbana 30.3% y para la rural 19.04% (Cuadro 39).

CUADRO 39
GASTOS EN TRANSPORTE

	ZONA SUBURBANA (pesos)	ZONA RURAL (pesos)
Costo de transporte	40.09	37.19
Gasta	14.83	41.7
Otros gastos	28.92	8.09

Fuente: Misma del cuadro 33

Las familias del ámbito suburbano "salen" bastante más que las familias del medio rural, esto se explica por el alto costo que significa para estas últimas el desembolso económico que implica el esparcimiento.

PARA PROCEDIMIENTO MIXTO:

En cuanto al precio promedio de los servicios médicos y al tipo de médico utilizado se obtuvieron los resultados mostrados en el Cuadro 40.

CUADRO 40
MORBILIDAD Y SERVICIOS MEDICOS

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
Incidencia de enfermedad	36.2	60
Asiste a médico publico	42.2	30
Asiste a médico privado	38.5	70

Fuente: Misma del cuadro 33

El gasto médico promedio en la zona suburbana es cuatro veces superior al de la zona rural, 394.3 y 83.65 respectivamente, a la vez se encontró una mayor incidencia de enfermedades en la zona rural, 60%. El porcentaje faltante (20%) entre médico privado y público en la zona suburbana es debido a que no respondieron o al alto índice de auto-medicación de dicha población.

INGRESOS:

En cuanto al ingreso salarial, la zona suburbana registra un promedio de ingreso semanal de 301.7 pesos en contraste con el medio rural que percibe 155.99 pesos en promedio. El número promedio de personas que trabajan por familia se calculó en 1.5 y 1.6 para la zona suburbana y rural, respectivamente.

CUADRO 41
INGRESO SALARIAL FAMILIAR POR SEMANA
(promedio)

	Zona Suburbana	Zona Rural
Ingreso semanal	301.70	155.99

Fuente: Misma del cuadro 33

Las formas de obtención de ingresos no salariales, como se muestra en el Cuadro 45, son diversas y las realizan la mayoría de las personas entrevistadas

CUADRO 42
FORMAS DE OBTENCION DE INGRESOS NO SALARIALES

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
Venta de alimento	2.8	4.76
Lava y plancha	2.8	1.9
Ambulantaje	5.5	1.9
Autoempleo	18.3	27.1
Otros	3.2	16.2

Fuente: Misma del cuadro 33

La percepción de casi el 85% de las personas entrevistadas respecto del poder de compra de sus ingresos es de que éstos no alcanzan para satisfacer las necesidades mínimas.

CUADRO 43
PERCEPCION EN RELACION AL INGRESO FAMILIAR

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
No alcanza	84.9	84.77
Alcanza	15.1	15.23

Fuente: Misma del cuadro 33

Para acercarnos al conocimiento del impacto de los programas gubernamentales de combate a la pobreza, se incluyeron en el cuestionario algunas preguntas de programas específicos de política social. Se obtuvieron los resultados que muestra el Cuadro 44

CUADRO 44
ACCIONES DE POLITICA SOCIAL

	ZONA SUBURBANA %	ZONA RURAL %
Tarjeta. tortilla	27.5	1.42
Tarjeta. leche	8.7	5.23
Becas	2.8	12.38
Despensas	1.4	11.42
Otros	1.4	10.95
Les ha ayudado	40.9	40.30

Fuente: Misma del cuadro 33

Sólo es relevante para el 27.5% de familias el apoyo con subsidio para la tortilla y en un 9% para la leche. En la zona rural las acciones más importantes son las becas para niños y las despensas para el 12% y 11% de familias, respectivamente.

Resultados medidos e interpretados

Se construyeron normas mínimas para cada variable que sirvieron de base para la interpretación de los resultados anteriores.

Para el caso del Método de Necesidades Básicas Insatisfechas se tiene:

CUADRO 45
NORMA PARA LAS VARIABLES DEL MMIP

VARIABLE	DENTRO DE LA NORMA	FUERA DE LA NORMA
Vivienda	Casa propia	Otros
Materiales de la vivienda	Ladrillo	Otros
Educación adulto	Secundaria	- de secundaria
Educación jóvenes	Secundaria o equivalentes	- de secundaria
Educación niños	Asistan a primaria	No asistan
Salud	Contar con asistencia médica	No tener asistencia médica
Credencial tortillas	si cuenta con	no tiene la
Credencial leche	si cuenta con	no tiene la
Becas	si cuenta con	no tiene la
Despensas	si cuenta con	no tiene la
Ayuda en general	si se otorgó	no se otorgó

Fuente: Misma del cuadro 33

Para el caso del Método de Línea de Pobreza :

CUADRO 46
CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA
(Consumo por semana)

ALIMENTO	DENTRO DE LA NORMA	FUERA DE LA NORMA
Carne	3	- de 3
Huevo	3	- de 3
Leche	7	- de 7
Frijoles	7	- de 7
Verdura	7	- de 7
Fruta	7	- de 7
Pan	3	- de 3
Tortilla	7	- de 7
Bebidas*	0	- de 0

Fuente: Misma del cuadro 33

CUADRO 47
OTRAS NORMAS PARA LAS VARIABLES DE LA L.P.

VARIABLE	DENTRO DE LA NORMA	FUERA DE LA NORMA
Combustible (gas)	Tiene el servicio	No tiene el servicio
Vestido y Calzado	cada 3 meses	+ de 3 meses
Transporte	No utiliza	Utiliza
Recreación	Sale	No sale
Gastos en el servicio de agua	Entubada	Otros
Gastos en el servicio de luz	Tiene el servicio	No tiene el servicio

Fuente: Misma del cuadro 33

Al someter las encuestas a tal norma, se obtuvieron resultados que son nuestros valores de logro; en los Cuadros 48 y 49 se muestra una síntesis de resultados, tanto para el caso del medio urbano marginal, como para el de las comunidades rurales. Posteriormente, con éstos y con ayuda de los valores que se obtuvieron directamente de las encuestas, se elaboraron variables de privación para cada una de las necesidades contempladas.

CUADRO 48
RESULTADOS DE LA MEDICION GLOBAL EN EL MEDIO SUBURBANO Y RURAL
METODOS DE NECESIDADES BASICA INSATISFECHAS

VARIABLE	TOTAL DENTRO DEL MEDIO SUBURBANO	PORCEN-TAJE	PROPOR-CION	TOTALES DENTRO DEL MEDIO RURAL	PORCEN-TAJE	PROPOR-CION
Total de entrevistas aplicadas (familias)	218			210		
VIVIENDA (casa propia)	184	88	0.88	198	94	0.94
VIVIENDA (materiales)	119	57	0.57	141	67	0.67
EDUCACION (adulto)	43	20	0.20	44	21	0.21
EDUCACION (jóvenes)	64	30	0.30	82	39	0.39
EDUCACION(niños)	109	52	0.52	101	48	0.48
SALUD (médico privado)	83	40	0.40	87	41	0.41
SALUD (médico público)	88	42	0.42	43	20	0.20
CREDENCIAL TORTILLA	73	35	0.35	3	1.4	0.00
CREDENCIAL LECHE	29	14	0.14	11	5.2	0.10
BECAS	16	8	0.08	26	12	0.10
DESPENSAS	8	1	0.04	24	11	0.10

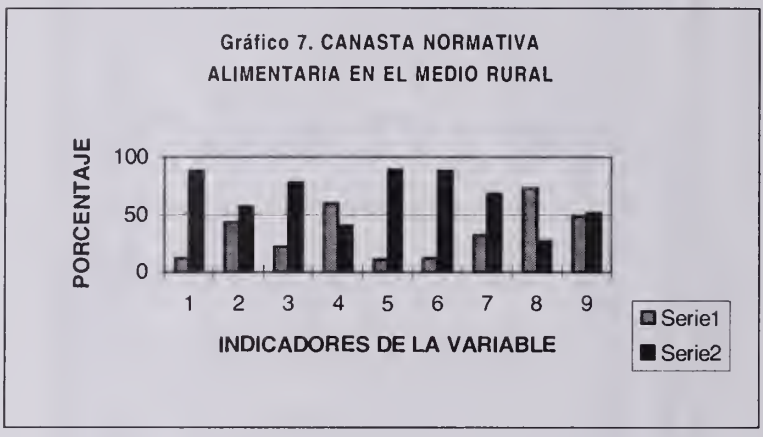
Fuente: Misma del cuadro 33

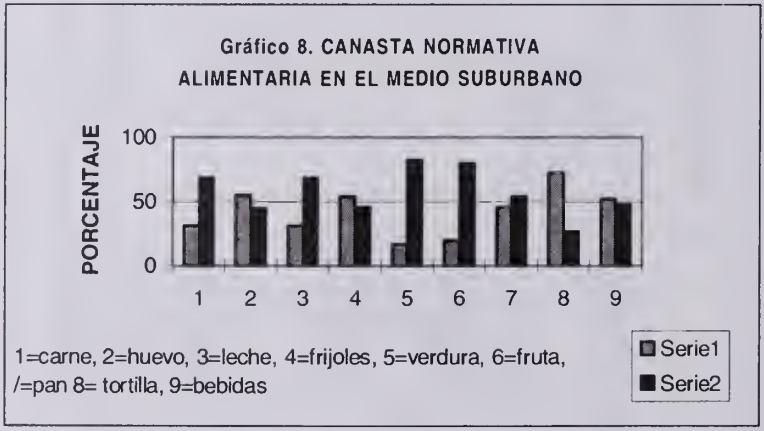
CUADRO 49
RESULTADOS DE LA MEDICION GLOBAL EN EL MEDIO SUBURBANO
METODO DE LA LINEA DE POBREZA

VARIABLE	TOTAL DENTRO DEL MEDIO SUBURBANO	PORCEN-TAJE	PROPOR-CION	TOTAL DENTRO DEL MEDIO RURAL	PORCEN-TAJE	PROPOR-CION
Total de entrevistas (familias)	218			210		
ALIMENTACION						
Carne	65	31	0.31	25	12	0.12
Huevo	116	55	0.55	90	43	0.43
Leche	65	31	0.31	46	22	0.22
Frijoles	113	54	0.54	125	60	0.60
Verdura	35	17	0.17	23	11	0.11
Fruta	42	20	0.20	26	12	0.12
Pan	97	46	0.46	67	32	0.32
Tortilla	154	73	0.73	153	73	0.73
Bebidas	110	52	0.52	102	49	0.49
COMBUSTIBLE (gas)	162	77.14	0.77	160	76	0.76
VESTIDO Y CALZADO	35	17	0.17	66	31	0.31
TRANSPORTE	49	23	.23	139	66	0.66
RECREACION	55	26.19	0.26	40	19	0.19
CONSUMO AGUA	152	72	0.72	200	95	0.95
CONSUMO LUZ	189	90	0.9	199	95	0.95

Fuente: Misma del cuadro 33

Para una mejor comprensión, las siguientes gráficas ilustran uno de los resultados obtenidos de la aplicación de la norma. La serie 1 corresponde a los hogares que sí pasan la norma establecida de satisfacción de la necesidad; la serie 2 indica las familias que están por debajo de la norma. Como se ve, en el medio rural se encuentran bajo la norma, en el consumo de proteínas (carne=1), el 88% de familias, mientras que en el medio suburbano lo están el 60% de familias.





En cuanto a las conclusiones de la medición por la línea de pobreza en sus otras variables, tales como: combustible, vestido y calzado, transporte, recreación y gastos en servicios de la vivienda, del total de encuestas aplicadas en el medio rural, el 0.76 en proporción (76.0%) sí cubre su necesidad en el indicador combustible (gas), y a su vez el 0.95 en proporción (95.0%) también cubre su necesidad en cuanto a la disponibiliad de agua y electrificación. De la misma manera se tiene que para el medio urbano marginal el 77.14% y el 90% de los hogares cubren su necesidad en el indicador combustible y energía eléctrica, respectivamente.

Dentro de las conclusiones por el método de necesidades básicas, se tiene el siguiente ejemplo, en la variable educación (gráficas 9 y 10).

Aquí se expresa la variable en sus tres niveles (1=adulto con secundaria; 2=jóvenes con secundaria; 3=niños estudiando primaria). Como en el caso anterior, la serie 1 describe los hogares que pasan la norma y la serie 2, los hogares por debajo de ella. Luego entonces, los adultos que no han cursado secundaria representan alrededor del 80% y los jóvenes, alrededor del 60-65%. En cuanto a la asistencia escolar de la niñez, más del 50% de las familias entrevistadas afirmaron que no mandan a sus hijos e hijas a la escuela.

Otros resultados interesantes se encuentran en la variable de política social, cuya medición nos indica que en la mayoría de los hogares del medio rural y del medio suburbano encuestado no reciben apoyo por parte del gobierno; destacando el hecho de que los subsidios a la tortilla y leche son mayores en la zona urbana (en mucho más del doble en ambos casos) con respecto a la zona rural; los apoyos en becas y despensas son destacablemente mayores en el medio rural (ver Cuadro 50).

Cabe precisar nuevamente que estos primeros resultados en la medición de la intensidad de la pobreza corresponden, según el método propuesto, a indicadores de logro.

Gráfico 9. RESULTADOS DE LA VARIABLE EDUCACION EN LA ZONA RURAL

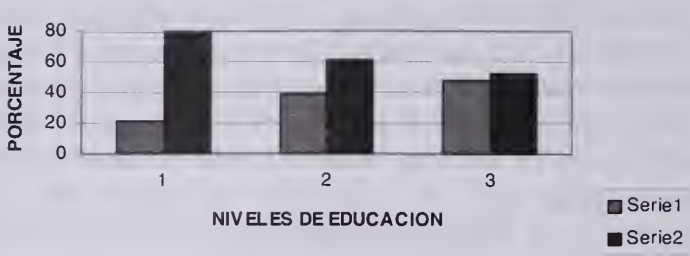
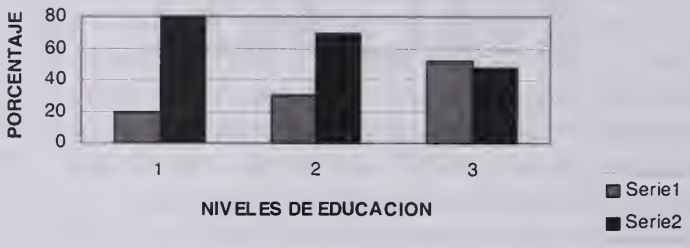


Gráfico 10. RESULTADOS DE LA VARIABLE EDUCACION EN EL MEDIO URBANO MARGINAL



CUADRO 50
APOYO GUBERNAMENTAL

POLITICA SOCIAL	TOTAL (respecto de 210 encuestas rurales)	PORCENTAJE DENTRO DE LA NORMA. ZONA RURAL	TOTAL (respecto de 218 encuestas urbanas)	PORCENTAJE DENTRO DE LA NORMA. ZONA URBANA
Credencial tortillas	3	1.4	62	29.5
Credencial leche	11	5.2	29	14.0
Becas	26	12.0	16	8
Despensas	24	11.0	8	1

Fuente Misma del cuadro 33

Para avanzar, del valor de cada respuesta se calcula y se obtiene una variable de privación, como se muestra en los Cuadros 51 y 52.

Para ejemplificar tomaremos el valor de 25 que corresponde al total de familias que de la variable de alimentación comen carne más de 3 veces a la semana en el medio rural (X°i), conforme a lo anterior y utilizando la fórmula, ésto sería: Pij = (25-52)/25 = -1.08; el número 52 corresponde al número de hogares que comen carne "cero" veces por semana. Será lo anterior, lo mismo que se aplique en cada caso y en cada indicador. Ahora bien, a modo de ejemplo, para elaborar las gráficas 11 y 12 se utilizan los valores de la variable de privación en el caso del indicador carne, graficando los valores ya reescalados.

Lo que se observa en estas últimas gráficas es la representación de la variable de privación en su valor normal (serie 1, hogares que pasan la norma establecida) y su valor reescalado (serie 2, hogares fuera de la norma establecida). Lo que aquí debe interpretarse es -por un lado- a los valores negativos (rural: -1.08, -2.8 y -0.24), como los hogares que están por debajo de lo que se estableció en la norma -en este caso- comen carne menos de 3 veces por semana; pero que su proporción en número de familias rebasaron la escala (aquí se considera el total de hogares que se

CUADRO 51
VARIABLE DE PRIVACION EN LA CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA

MEDIO SUBURBANO								
VECES A LA SEMANA/ VARIABLE	0	1	2	3	4	5	6	7
CARNE	0.50	0.04	0.31	0.50	0.76	0.97	0.91	0.94
HUEVO	0.77	0.66	0.70	0.74	0.88	0.95	0.86	0.63
LECHE	0.42	0.66	0.63	0.59	0.91	0.90	0.88	-0.08
FRIJOLES	0.84	0.94	0.82	0.88	0.93	0.93	0.85	-0.06
VERDURA	-0.37	0.05	0.37	0.32	0.56	0.62	0.56	-0.02
FRUTA	-0.33	0.20	0.02	0.60	0.66	0.82	0.75	0.42
PAN	0.51	0.70	0.82	0.79	0.94	0.94	0.83	0.32
TORTILLA	0.86	0.93	0.98	0.96	0.96	0.98	0.92	0.01
BEBIDAS	-0.07	0.79	0.76	0.92	0.95	0.97	0.95	0.77
MEDIO RURAL								
CARNE	-1.08	-2.80	-0.24	0.44	0.92	0.88	0.92	0.56
HUEVO	0.61	0.45	0.60	0.60	0.75	0.85	0.87	0.91
LECHE	0.06	-1.00	0.44	0.65	0.72	0.83	0.90	1.04
FRIJOLES	-0.01	0.86	0.89	0.91	0.90	0.92	0.89	0.94
VERDURA	0.00	-3.30	-0.43	-0.08	0.39	0.65	0.78	0.86
FRUTA	0.03	-3.00	-0.84	0.34	0.61	0.84	0.92	1.00
PAN	0.43	-0.40	0.55	0.70	0.76	0.86	0.98	0.97
TORTILLA	-0.13	0.90	1.00	0.98	0.98	1.00	0.95	0.94
BEBIDAS	-0.14	0.73	0.85	0.92	0.97	0.98	0.94	077

Fuente: Misma del cuadro 33

CUADRO 52
LA VARIABLE DE PRIVACION EN OTROS INDICADORES

INDICADOR	VARIABLE DE PRIVACIO URBANO	VARIABLE DE PRIVACION RURAL
COMBUSTIBLE (gas)	-0.07	-0.00
VESTIDO Y CALZADO	0.02	-0.01
TRANSPORTE	0.00	0.00
RECREACION	-0.20	0.00
CONSUMO AGUA	-1.98	-0.00
CONSUMO LUZ	-0.30	-0.00
VIVIENDA (casa propia)	0.00	-0.00
VIVIENDA (ladrillo)	0.29	-0.01
EDUCACION . Adulto	0.52	0.45
EDUCACION. Jóvenes	-0.29	-0.01
EDUCACION. Niños	-1.52	-0.54
SALUD. M. Privado	0.08	-0.68
SALUD. M. Público	0.19	0.00
CREDENCIAL TORTILLA	0.03	0.00
CREDENCIAL LECHE	0.62	0.00
BECAS	3.33	0.00
DESPENSAS	0.88	0.00

Gráfico 11. INDICADOR CARNE EN EL MEDIO RURAL

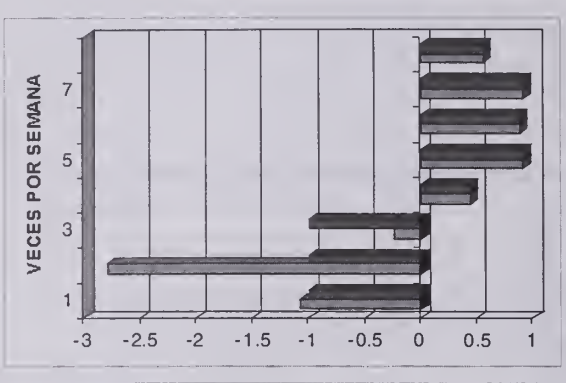
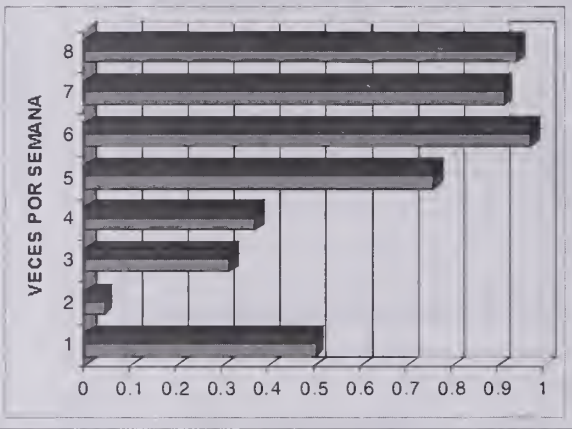


Gráfico 12.INDICADOR CARNE EN EL MEDIO SUBURBANO



encuentran en la norma, es decir, 25. Por tal motivo se les considerará hogares por arriba de la norma (recuérdese donde hay más que). Cabe señalar que no se encontraron valores negativos dentro del medio suburbano, lo que habla de que ningún hogar dentro de este indicador rebasó la norma establecida (aquí 69), o dicho de otra forma: a cero veces en consumo de carne correspondieron 34 familias, a 1 vez por semana 66 hogares, a 2 veces 47; a 3 veces 34, etc... por tal motivo se consideran hogares por debajo de la norma (recuérdese donde hay menos que). En la serie 2 se pueden observar estos mismos valores pero ya dentro de una escala; de 1 a -1, en realidad de lo que se trata con esta acción es acortar la distancia de los hogares que están por arriba de la norma (donde hay más que en la norma, también se les puede considerar como los hogares más pobres, y donde casualmente se encuentra la mayor parte de familias) y los hogares que se encuentran dentro de lo que se estableció como requerimiento mínimo para cubrir la necesidad básica. Por otro lado, debe observarse que los valores que se encuentran en la norma (valores entre cero) y los valores positivos (no deben pasar de 1) siguen siendo en ambas líneas los mismos, ya que éstos no tienen la necesidad de ser acercados a la escala. Dicho de otra forma, estos hogares pasaron sin dificultad la norma; es correcto si se les quiere considerar como las familias que mejor satisfacen esta necesidad, por tanto se tienen con valores positivos y se les considera por debajo de la norma.

Es importante aclarar que en la lectura de los gráficos, el número 1 corresponde a 0 veces de carne a la semana , el no. 2 = 1 vez a la semana, el 3 = 2 veces, y así sucesivamente. Un ejemplo de la variable de privación dentro del método de necesidades básicas sería el caso de la educación, donde en cualquier medio encuestado se observan los valores positivos, siendo el suburbano (0.52, de 114 norma mínima existen 54 casos) y el rural (0.45, de 44 norma mínima existen 24 casos), lo cual lleva a concluir que, lamentablemente, el nivel secundario no es la constante en la educación de los adultos.

Como puede observarse, por el conjunto de interpretaciones y conclusiones parciales, prevalece una situación de pobreza y de pobreza extrema en el medio rural y suburbano de la región centro de Morelia. El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) -aunque no aplicado estrictamente según la propuesta original- fue muy útil para aproximarnos a una medición no sólo cuantitativa, sino principalmente cualitativa, de la pobreza.

CAPITULO IV

LAS CARACTERISTICAS Y LOS LIMITES ECONOMICOS DE LA REFORMA SOCIAL ANTE LA POBREZA Y LA CAIDA DEL NIVEL DE VIDA

La falta o lentitud del crecimiento económico, que se constituye como la fuerza más poderosa para la reducción de la pobreza[1] según la creencia de la mayoría de gobernantes de América Latina, es uno de los principales retos que ha venido enfrentando la región en las últimas dos décadas.

Como vimos en el primer capítulo, el desarrollo de las políticas de ajuste estructural en el proceso de transformación de la región hacia el nuevo modelo de economía abierta, provocaron recesión, caída del empleo, del salario real y consecuentemente, un aumento exorbitante de la pobreza.

Nuevas concepciones de la reforma social y de las políticas sociales se extendieron en la región, que van desde la necesidad de considerar a lo social como consustancial de lo económico, hasta las que postulan que lo social debe ser un complemento eficaz para el éxito de la política económica. Un abanico de posturas entre estos extremos y los debates consecuentes han sido motivo de una fructífera producción teórica y, sobre todo, del desarrollo de nuevas propuestas de políticas sociales, que aunque con sus particularidades en cada país de la región, han tenido denominadores comunes, tal como ha ocurrido con las políticas de ajuste económico.

Se verán someramente algunas de estas propuestas en Latinoamérica y, en especial, la experiencia en México en las principales medidas de política social. Principalmente se ha

---

[1] Ver: Morley , Samuel. "Macrocondicones y pobreza en América Latina". En: Núñez del Arco, José (Editor), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas.* Eds. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1995

considerado el Programa Nacional de Solidaridad en el período de estudio. A modo de ilustración se analiza el balance de los resultados del programa en el estado de Michoacán.

Este balance de la política social lleva, frente a los límites encontrados, al análisis de las razones de la falta de eficacia en las acciones para la erradicación de la pobreza. Consideramos que éstas se encuentran en la propia racionalidad económica elegida y, consecuentemente, en las consideraciones y decisiones de la política económica y en el papel que lo social juega en ella, como se verá en la última parte de este capítulo.

1. Reforma social y políticas sociales ante la pobreza ¿Nuevas concepciones, nuevas acciones?

Las conceptualizaciones sobre políticas sociales y más recientemente, sobre reforma social, son diversas, como también las acciones que derivan de las mismas. Se hará a continuación una exposición somera de algunas de ellas.

Según algunas caracterizaciones, la política social en América Latina, así como en Europa, estuvo asociada en una primera etapa a las acciones del Estado tendientes a reducir la miseria entre los considerados "pobres merecedores", es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos). En ese período predominó la concepción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes que no podían mantenerse a sí mismos, y el concepto de *self-reliance* con respecto al resto de los pobres, aludía a quienes debían cubrir sus necesidades sólo mediante su inserción en el mercado de trabajo.[2]

---

[2] R. Bendix, *Nation-building and citizenship*, University of California Press, Berkeley, 1964. Citado en: Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en: *La lucha contra la pobreza en América Latina.* Revista *Comercio Exterior,* vol. 42, No. 5, México, mayo de 1992. p. 428

En una segunda etapa, el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados. Desde fines del siglo pasado estos trabajadores han constituido el objeto central de la política social del Estado. Por un lado, se reconocieron las organizaciones obreras y, por el otro, se expandió el derecho a votar. Con estas medidas se fortalecieron las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. Ello obedeció en algunos casos a la presión de los asalariados organizados; en otros, se trató de medidas estatales tendientes a prevenir y eliminar los riesgos de la política social o bien a captar su apoyo político. En forma similar a lo sucedido en países europeos, en América Latina se desarrollaron sistemas de salud y educación públicas y se elaboró una copiosa legislación laboral y de seguridad social. El seguro social se diferenciaba claramente de la beneficencia; ésta era discrecional y estigmatizante; aquél se basaba en reglas no discriminatorias que se aplicaban de manera casi automática.[3]

A partir de la segunda guerra mundial, se operó un cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa, obviamente con diferencias por país, pero predominaron esquemas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios. Esta tercera etapa no alcanzó a América Latina y El Caribe, lo que explica la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social; el número cada vez más elevado de trabajadores no asalariados obstruyó la expansión de la política social, a lo que se sumó la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos.

También la concepción de política social estuvo asociada a visiones desarrollistas o populistas que permearon los gobiernos latinoamericanos en este siglo, especialmente desde los cuarenta. La controversia ideológica separó durante mucho tiempo a los defensores del crecimiento del PIB como sinónimo de desarrollo de quienes sustentaban la necesidad de dar prioridad a un proceso

---

[3] Ibid., pp. 428-429

de redistribución del ingreso para corregir la injusticia social. Para los primeros, éste último propósito sería un simple subproducto, más o menos automático, del desarrollo económico. En opinión de los segundos, había que mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, pues consideraban que la pobreza se debe más a las desigualdades sociales que a la insuficiencia de bienes y servicios.[4] Visión desarrollista la primera y populista la segunda, fueron aplicadas a través de distintas acciones en la etapa del modelo de sustitución de importaciones, las cuales no se tradujeron en experiencias satisfactorias, lo cual quedó aún más evidenciado con la crisis de los ochenta.

Fue justamente a mediados de ésta década en que empezaron a expresarse otras posturas que vinculaban más estrechamente las llamadas propuestas de desarrollo económico con el desarrollo social. Tal como se muestra en los datos de la primera parte de este trabajo, para estos tiempos las economías latinoamericanas atravesaban por una de las peores crisis económicas, y sobre todo sociales, de su historia.

Para mediados de los ochenta, diversos organismos internacionales como UNICEF[5] daban cuenta de la gravedad de la situación, frente a la cual se proponía "dar un enfoque más amplio a la política de ajuste, sintetizada en: *ajuste con crecimiento y una*

---

[4] Granada R., José. "Acciones relevantes contra la pobreza en Colombia". En Ibid. p. 433

[5] En 1986 en Colombia, este organismo promovió y co-organizó un Seminario sobre Políticas de Ajuste y Grupos más vulnerables en América Latina del cual surgió la *Declaración de Bogotá,* documento muy trascendente pues muestra las dimensiones de la gravedad de la situación para la población mayoritaria en la región, planteando además reflexiones y propuestas muy importantes.

Para conocer esta Declaración y el contenido de lo más relevante del Seminario, consultar en: Bustelo, Eduardo S. (comp.). *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina.* Eds. UNICEF y Fondo de Cultura Económica, Colombia, 1987

Es importante recordar que el Informe de 1994 sobre la situación de la niñez no sólo en la región sino en el mundo, causó alarma no sólo en muchos sectores organizados de la población, sino entre las y los servidores públicos, por la gravedad de los pronósticos.

dimensión humana.[6] Esto significaba que, sin cuestionar las razones y la lógica del ajuste estructural de corto y largo plazos, se le podría dar una dimensión humana que pasaba por tomar en cuenta consideraciones del desarrollo social con la misma prioridad e importancia que las del crecimiento económico; por tanto, se reconocía que no existía una sola alternativa para los procesos de ajuste, sino varias. En este último sentido, se reconocían ya para entonces, alternativas menos costosas socialmente, pero para éstas había que tomar en cuenta: a) asegurar la satisfacción de las necesidades básicas, especialmente nutrición, salud y educación, del conjunto de la población; b) aplicar políticas expansionistas que tienen por objeto la expansión de la capacidad productiva sumadas a un conjunto de medidas macroeconómicas destinadas a expandir la oferta pero sin requerir financiación externa adicional (políticas de relocalización de recursos y de naturaleza contracíclica, manejo flexible de la política monetaria, manejo cuidadoso de las políticas de precios, del gasto público, de la política fiscal y de las empresas del sector público) y, además, desarrollar políticas sociales específicas, basadas en el principio de compensación a aquellos grupos sociales pobres particularmente afectados por la recesión y el ajuste; c) dar seguimiento al proceso de ajuste incluyendo indicadores de afectación al bienestar de los grupos más vulnerables.[7]

Más adelante se fueron planteando otras propuestas de una "economía con rostro social", una "economía con desarrollo social", o simplemente una "economía social". Esta última fue caracterizada por un sector de economistas y funcionarios públicos latinoamericanos como aquélla que "se aparta de los enfoques desarrollista y populista y se centra en el efecto sinérgico y de apoyo recíproco del crecimiento económico y del desarrollo social con el

---

[6] En la preparación de esta propuesta colaboraron: Eduardo S. Bustelo, Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart y se puede encontrar en el texto antes citado, pp. 126-156

[7] Ibid., pp. 149-156

propósito de obtener el progreso integral de la sociedad".[8] Consideramos que buena parte de esta concepción está presente actualmente en las políticas sociales de superación de la pobreza en la región.

En los noventa, organismos de Naciones Unidas como la CEPAL[9] y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD,[10] integraron estudios y propuestas con acento en el desarrollo social, en los cuales se reconocen las dimensiones de la pobreza y de los problemas sociales en la región que tienen, no sus causas últimas, pero sí su agravamiento, en las políticas de ajuste estructural y, por tanto, se propone que éstos no se podrán corregir y revertir sin considerar en conjunto las dimensiones social y económica. En el primero se pone el acento en que, para que la transformación productiva pueda traducirse en mayor desarrollo tienen que generarse sistemas distributivos más equitativos acompañados de medidas específicas de política social y, en el segundo; se considera que un *Modelo de Desarrollo sin Pobreza* podrá funcionar si confluyen una estrategia económica, una política social integrada y la interacción Estado-Comunidad, esto último como requisito base que implica poner en funcionamiento esquemas de reforma de Estado, de concertación con la sociedad civil y de participación autogestionada. Aún más precisamente,

> El modelo incorpora en primer lugar, un "índice de progreso social regional", el cual parte de asumir que el *ser humano* es el fin de la economía y no su medio. En segundo lugar, se avanza en los conceptos de economía popular y comunidad urbana productiva, buscando que la primera se transforme de economía de supervivencia en altamente productiva y procurando con la segunda, una estrategia que permita potenciar los recursos de los pobres -vivienda y fuerza laboral- por ejemplo...

---

8 Granada, José. *Acciones relevantes...*, op. cit., p. 433

9 CEPAL. *Transformación productiva con equidad...*, op. cit.

10 Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo sin pobreza.* op. cit.

... Nos hemos impuesto la tarea de plantear estrategias concretas y realistas que se adecúan con las perspectivas de crecimiento económico y con la situación objetiva de América Latina y El Caribe, en los espacios internacionales.

Dichas estrategias, no imponen rupturas radicales con los procesos específicos de cada país; tampoco generan desequilibrios inmanejables en la relación de las políticas económicas y las políticas sociales...

... la dinámica de las transformaciones políticas y tecnológicas ha rebasado en velocidad y profundidad los esfuerzos dirigidos a las transformaciones sociales y económicas que aseguren el bienestar, la modernización y el desarrollo para vastos sectores de la población azotados por el flagelo de la pobreza.

De allí que la lucha para superar la pobreza siga siendo un componente fundamental de la lucha por la democracia. Si aquella como digimos antes puede definirse como como el "reino de la necesidad sin libertad", se entiende hasta qué punto será imposible alcanzar la democracia participativa mientras susbsistan las desigualdades y las restricciones que la pobreza impone a la plena realización humana.[11]

Creemos que el reconocimiento del ser humano como fin y no como medio de la economía es el punto de partida y el eje central de esta concepción y propuesta y que además define una perspectiva ética muy importante desde un organismo de la ONU como el PNUD e implica muchos desafíos.

El reconocimiento de la economía popular como el conjunto de estrategias gestadas desde los pobres para enfrentar su situación y el tomarlas en cuenta en el diseño de políticas económico sociales de abatimiento a la pobreza es también una propuesta importante porque esto supone transformaciones democráticas básicas en la relación del Estado con la sociedad. La co-participación no puede ser sólo una declaración formal, tiene que materializarse si se quiere

---

[11] Ibid., pp. 14-16. Se cambió en la segunda línea de la cita, la palabra "hombre" por "ser humano".

articular realmente una estrategia integral de erradicación de la pobreza que ya alcanza a más de la mitad de la población latinoamericana.

Brevemente, se señalan al menos los componentes[12] de la estrategia propuesta:

* El desarrollo de la capacidad de crecimiento sostenido con equidad, lo cual implica la reactivación económica, la transformación productiva de las economías latinoamericanas, e incrementos importantes en los salarios reales.
* El apoyo masivo a la economía popular por medio de la promoción, la asistencia técnica, el crédito y el apoyo a la comercialización.
* Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o una política para superar la pobreza, lo que supone una transformación profunda de las políticas sociales, en su conjunto, y sectoriales.
* Una política de desarrollo sociocultural, para fortalecer las capacidades de los pobres y reforzar, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza.
* La reforma y modernización del Estado a fin de desarrollar un estilo gerencial proparticipativo, flexible y adaptativo.
* La dimensión de género, cuyo objetivo es complementar la equidad social con la equidad de género.
* La dimensión tecnológica que, abordando explícitamente la innovación para superar la pobreza, contribuye al logro de muchos de los anteriores componentes.
* Estos siete componentes tienen que articularse permanentemente para que la estrategia funcione eficazmente.

---

[12] Para conocer más de cada componente ver la obra antes citada en pp. 101-133 o también la versión que de ésta se presenta en :

"Una estrategia para la superación de la pobreza". Revista *Comercio Exterior,* vol. 42, No. 5, México, mayo de 1992. pp. 454-464

Es importante comentar que, mientras algunos organismos internacionales han estado preocupados por la elaboración de propuestas de este tipo, los organismos financieros como el Banco Mundial, han puesto sus prioridades en apoyar el ajuste económico, con créditos especiales y asesoría, como se vio en el primer capítulo.

Otros, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[13] se sumaron a la construcción de propuestas, aunque con grandes limitaciones para ser consecuentes con las mismas.

Sin embargo, el énfasis puesto en los imperativos ético y social para la región desde una entidad financiera no sólo sorprendieron sino también, abrieron expectativas respecto de las posibilidades con los cambios de concepción sobre el desarrollo en este tipo de entidades. Se acepta que la reforma económica requiere tanto de la reforma social, como la reforma social requiere de la económica. "Si no se logra mejorar la calidad de nuestros recursos humanos, incorporar la ciencia y la tecnología, modernizar la capacidad de entrar en los campos sofisticados de la producción, estaremos condenando a América Latina al furgón de cola del progreso económico y social en el mundo, y estaremos destinados a seguir dependiendo de materias primas envilecidas y de la venta de mano de obra barata. En ese sentido, lo social es un componente fundamental de la calidad del proceso de reforma económica al cual América Latina puede aspirar".[14]

Se aprecia un avance en la concepción de la reforma social entendiéndola como un proceso que contribuye al desarrollo humano y que por tanto no se puede concebir como un conjunto

---

[13] En febrero de 1993, el BID junto con el PNUD organizaron un *Foro sobre Reforma Social y Pobreza* dada la "creciente preocupación de que, a pesar de la mejoría observada en los indicadores macroeconómicos, la situación de pobreza y deterioro de las condiciones sociales de la población de América Latina y el Caribe, persiste. Estamos conscientes de que la problemática social emerge como el tema central en la agenda de desarrollo de nuestros paises en los próxmos años". Estas fueron palabras de Enrique Iglesias, Presidente del BID y de Fernando Zumbado, Director Regional para América Latina y El Caribe del PNUD, en el prólogo al texto *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo.* Eds. BID y PNUD, Washington, 1993. p. iii

[14] Afirmaciones de Enrique Iglesias, Ibid., p. I

de políticas sociales aisladas, sin embargo, aquí se plantea un punto central de interpretación y debate: la reforma social es consustancial a la reforma económica y por tanto, no se puede plantear una política económica sin tomar en cuenta su dimensión social (por tanto sus "costos" sociales) o, la reforma social es complementaria a la económica y en este sentido se trataría también de momentos distintos, ex post para lo social, aunque complementarios. Definir esto ha sido fundamental para los "hacedores" de política social, en el primer caso por ejemplo para México, ésta se tendría que pensar desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Ejecutivo; pero si se considera lo social como complementario, como en el segundo caso, la reforma social puede pensarse sólo desde la Secretaría de Desarrollo Social incorporando por supuesto al Ejecutivo.

En el documento base se precisa que "la reforma social que se propone es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunta a garantizar la viabilidad política y social de las mismas".[15] Es clara la concepción que creemos ha permeado las políticas sociales de la primera mitad de los noventa en la región y nos atreveríamos a plantear que todo parece indicar que también la segunda mitad.

Aún con limitaciones, se ha aportado en la redefinición de las políticas sociales ubicándolas en el marco de *reformas sociales*

> Con la *reforma social* se trata de superar las fallas básicas de las políticas sociales aplicadas durante varias décadas, que fueron concebidas como si se tratara de enfrentar un problema sectorial, o se diseñaron con carácter asistencial, sin integrarlas con suficiente fuerza en una política general de desarrollo.
>
> En definitiva, se plantea la revisión del concepto de integralidad del desarrollo, requisito indispensable para lograr una transformación profunda de la sociedad. Así, se identifican

[15] El documento base se titula: "Una agenda social para la región" y es introducido por Maritza Izaguirre (BID) y Carlos del Castillo (PNUD), quienes precisan el sentido de la reforma social, ver p. 11

elementos claves para alcanzar un desarrollo sustentable, tales como la eliminación de la exclusión económica de vastos sectores de la población, la estabilidad política y las nuevas culturas de la producción, la inversión y el trabajo. Todo ello en un entorno que *favorece la racionalidad del mercado en la asignación de los recursos, la innovación y la adaptabilidad*, la participación y el buen gobierno.[16]

Sin embargo, la reforma social sigue siendo dependiente de la reforma económica aunque en el marco del concepto de integralidad del desarrollo y en el paradigma del desarrollo humano con sustentabilidad, lo cual plantea serias contradicciones puesto que la *racionalidad del mercado* no puede llevar a la *eliminación de la exclusión económica* como ya lo están probando dos décadas de historia no sólo en nuestra región sino en el mundo.

Algunos otros conflictos se pueden identificar en las grandes líneas de acción comunes para la reforma social que se plantean para Latinoamérica y El Caribe:[17]

- Las acciones destinadas a fortalecer el ejercicio de las nuevas responsabilidades del Estado, en particular la capacidad de promover consensos nacionales como base de toda estrategia destinada a la reforma social.
- Concretar el compromiso con la reforma en políticas, programas y proyectos destinados a revertir el patrón regresivo en la distribución del excedente.
- La adopción de una estrategia destinada al alivio de la pobreza en el corto plazo, y a la reducción progresiva de la misma al acercarnos al nuevo milenio.
- El fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en sentido amplio, incluyendo tanto las diversas formas de organización local y comunitaria como el sector privado empresarial.

---

[16] Ibid. Cursivas nuestras.

[17] Ibid., p. 12

En el marco de estas líneas comunes se propone un conjunto coordinado de políticas y acciones destinadas a:

- Impulsar el crecimiento económico y la transformación productiva a través de políticas que, con base en la consolidación de reformas financieras recientes, promuevan un aumento de la inversión real ligada con procesos de innovación institucional, tecnológica y laboral, junto con un aumento significativo en la capacitación de los recursos humanos, esencial para alcanzar incrementos en la productividad.
- Fortalecer la generación de empleo en los sectores modernos, integrar en condicones de mayor productividad al sector informal y apoyar fuertemente la expansión de la base empresarial. Esto implica articular medidas de estímulo y promoción asociadas al crédito, la tecnología, la organización y de vinculación con los sectores modernos.
- Restablecer la capacidad del gasto público social, recomponiendo las asignaciones sectoriales a fin de priorizar aquellas actividades destinadas al desarrollo humano, bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad.
- Reorganizar las formas de prestación de los servicios públicos, en especial la educación, salud, vivienda y saneamiento básico, tanto en áreas urbanas como rurales, articulando nuevas formas de gestión entre el Estado y la sociedad civil, y apoyando a las organizaciones de esta última para que desempeñen un papel creciente en esta materia.
- Racionalizar los esfuerzos de redimensionamiento del Estado, fortaleciendo las capacidades institucionales en el sector social, promoviendo la participación de los ciudadanos, generando confianza y seguridad, en fin, estableciendo condiciones sociales, jurídicas e institucionales de estabilidad y gobernabilidad que hagan posible un proceso sostenido de inversión y crecimiento.

Como puede observarse, buena parte de esta fundamentación para reformas sociales en la región están presentes en la estrategia mexicana en el período de estudio.

En otro orden de propuestas alternativas recientes, se han caracterizado modelos de política social de acuerdo a seis criterios: 1) la concepción de pobreza que subyace al modelo; 2) su concepción de política económica y el concepto de Estado; 3) de democracia; 4) de política social; 5) de actores de la política social y, 6) de ejecutores de sus principales aspectos (orientación, financiamiento, implementación, evaluación). Según los cuales se plantean tres modelos históricos y uno emergente: A) el modelo liberal clásico; B) el modelo del Estado Social; c) el modelo de la reforma neoliberal del Estado y; D) el modelo emergente.[18]

El momento actual en este esquema es caracterizado como en el *modelo de la reforma neoliberal del Estado*, en el que se concibe que la causa de la pobreza es individual pero que su efecto social tiene que ser atendido de manera pública, y la política social deja de ser considerada como aquélla que procura beneficios universales (a todos los ciudadanos), por lo contrario, sus acciones deben dirigirse a grupos específicos con condiciones de vida críticas que pueden alterar el orden social, recuperando en ocasiones una orientación asistencialista.[19]

En el *modelo alternativo o emergente* se considera que la pobreza tiene causas sociales y que su eliminación o disminución no es tanto un resultado, sino una condición para que se pueda dar un desarrollo económico sostenido. Por tanto, la política económica no puede tener como objetivo fundamental la ganancia sino la producción y no se pretende sustituir al mercado, pero tampoco adecuarse pasivamente a él. La política social debe responder a los diferentes ámbitos de la vida social, de esta manera integral; pero no es algo que le corresponde exclusivamente al gobierno, pues la

---

[18] Canto, Manuel. *Elementos conceptuales para una política social alternativa.* Mimeo, México, 1993. pp. 2-5

[19] Ibid., pp. 4-5

definición de sus objetivos y lineamientos debe ser con la participación de todos los involucrados.

2. Políticas ante la pobreza en América Latina

Durante la segunda mitad de los ochenta, y sobre todo en los noventa, la mayoría de países de la región han señalado entre sus prioridades la lucha contra la pobreza, para lo cual se vienen desarrollando políticas y programas ya sea sectoriales u orientados a grupos específicos, o con ambos objetivos al mismo tiempo. Inicialmente se crearon programas de emergencia destinados a atender a grupos en pobreza extrema y luego se tendió a la creación de programas más permanentes y centrados en las diversas formas de pobreza (urbana, rural, reciente, inercial, entre otras) y en grupos vulnerables como la niñez, las mujeres, los/as indígenas, los/as jóvenes y los/as desempleados/as. Parece ser que la focalización en niños y jóvenes ha sido más nítida que la basada en el género y la dirigida a otros grupos de edad.[20] La tendencia más general que se observa en la región ha sido a la creación de *fondos de inversión social* con el apoyo de recursos externos. Como se verá en el caso de México en el próximo apartado, a través de estos fondos ha tendido a canalizarse buena parte del gasto social dedicado a sectores como educación, salud y vivienda, entre otros.

En una encuesta de la CEPAL realizada entre las instituciones nacionales encargadas de los principales programas para combatir la pobreza, se determinó que en 16 países se crearon fondos de inversión social a comienzos de los noventa. También se iniciaron programas de carácter sectorial, de generación de empleo, de apoyo a la gestión productiva y de estímulo de la organización social de los distintos sectores, como también programas de emergencia, en

---

[20] CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1996.* Eds. CEPAL-ONU y UNICEF, Santiago de Chile, febrero de 1997. p. 145

especial de distribución de alimentos. En la actualidad, coexisten diversos tipos de programas de lucha contra la pobreza, paliativos o de fomento; permanentes, de mediano y corto alcance; con recursos propios permanentes o con recursos externos no reembolsables y reembolsables.[21]

Los fondos de inversión social fueron creados siguiendo la experiencia del Fondo Social de Emergencia de Bolivia establecido en 1986 (el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de Costa Rica, creado en 1975, constituye una excepción) y su propósito general es recabar recursos, principalmente de organismos extranjeros, para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es sólo responsabilidad de las instituciones gubernamentales (ver Cuadro 53).

Su función es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos. Estos han venido trabajando con recursos limitados, especialmente externos, y enfrentan dos problemas principales que son su sustentabilidad y la capacitación para la formulación de proyectos.

> Los fondos promueven la descentralización, la participación social y la complementación entre los ámbitos público y privado, mediante la integración de organizaciones no gubernamentales, y comunitarias, como también de municipalidades, en la ejecución de actividades y a veces incluso en su concepción. Se aspira que los fondos sean autónomos y que su funcionamiento se caracterice por la transparencia, la eficiencia, la rapidez y la flexibilidad. La principal estrategia aplicada para transferir recursos a la población pobre ha consistido en generar empleos transitorios mediante obras de infraestructura social y económica (originalmente de un 79% a 88% del financiamiento), así como mediante asistencia social y crediticia. Una proporción menor de recursos se ha destinado a actividades directamente productivas, generalmente por intermedio de las ONGs.
>
> A medida que la afluencia de fondos comienza a estabilizarse, se observa una tendencia a reducir las inversiones en infrestructura y

---

[21] Ibid.

a ampliar los recursos asignados a capacitación de recursos humanos. Los encargados de estos fondos deben articular sus actividades con las que realizan los ministerios sectoriales tradicionales y otras entidades públicas que financian proyectos sociales. [22]

Entre algunas observaciones críticas que se pueden hacer a estos fondos están, "su grado de focalización, puesto que no benefician a los más pobres ni a la población más alejada de los centros urbanos. Además los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos y organizarse, lo que constituye un grave problema en programas centrados en la demanda. Por otra parte, en la ejecución de proyectos de infraestructura se hace una clara distinción entre los beneficiarios, ya que se ofrece empleo a los hombres, y asistencia social y servicios a las mujeres y los niños, que muestran altos niveles de incidencia de la pobreza, en especial, cuando pertenecen a hogares encabezados por mujeres".[23] Otro problema que subsiste es la falta de evaluación del impacto de estos fondos, ya que no se cuenta con indicadores que hayan sido considerados desde el principio de la operación de estos fondos. Por otra parte, tampoco se ha logrado plenamente la participación de los grupos beneficiarios ni de las organizaciones intermedias en las distintas etapas de operación de los fondos, y por la limitación de recursos que manejan, no han tenido efectos significativos en la reducción de la pobreza y menos aún de la pobreza extrema que son sus objetivos centrales.

Sin embargo, constituyen experiencias -aunque inconclusas y perfectibles- de descentralización y enfrentamiento colectivo -incluyendo al gobierno- de los problemas sociales en los que se prueba la eficacia de la participación ciudadana.[24]

---

[22] Ibid., p. 148

[23] Ibid., pp. 148-149

[24] Un texto que analiza de modo integral la experiencia para el caso hondureño puede verse en: Irias, Gustavo. *Ajuste estructural e inversión social. La participación de las ONGs en los FIS (Fondos de Inversión Social).* Eds. ICCO-ALOP-DEI, San José, Costa Rica, 1996

CUADRO 53
FONDOS DE INVERSION O DE COMPENSACION SOCIAL

PAIS	NOMBRE	AÑO CREACION	PROGRAMAS PRIORITARIOS
BOLIVIA	Fondo Social de Emergencia (FSE) Fondo de Inversión Social (FIS)	1986 1989	Asistencia social Infraestructura social-empleo e ingresos- Sector productivo Salud-Saneamiento básico, Educación y cultura,
GUATEMALA	Fondo de Inversión Social (FIS)	1989 1991	Proyectos productivos Infraestructura social - Proyectos sociales Saneamiento ambiental Infraestructura básica Proyectos productivos
MEXICO	Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	1989	Programas asistenciales y productivos
CHILE	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1990	Capacitación laboral Apoyo productivo Mejoramiento de las condiciones de vida
EL SALVADOR	Fondo de inversión Social (FIS)	1990	
HONDURAS	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	1990	Apoyo productivo- Infraestructura básica- Proyectos productivos
NICARAGUA	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	
PANAMA	Fondo de Emergencia Social (FES)	1990	Microempresas-Asistencia social Infraestructura social y económica
PERU	Fondo de Compensación Social (FCS) Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	1990 1991	 Alimentación- Apoyo a la producción- Saneamiento- Educación y salud
URUGUAY	Fondo de Inversión Social de Emergencia	1990	Erradicación de la marginalidad- Atención a grupos carenciados
VENEZUELA	Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS)	1990	
BRASIL	Fondo de Desenvolvimiento Social (FDS)	1992	Vivienda trabajador Vivienda rural Saneamiento urbano Equipamiento comunal Microunidades productivas

FUENTE: Brodersohn Víctor. "De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social", Organización de los Estados Americanos. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Centro Interamericano para el Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina, julio de 1992. En: Moguel, Julio, (mimeo, s/f).

El debate y los procesos concretos de Reforma de Estado, de productor a regulador, también están presentes en la mayoría de países de la región. Se están realizando reformas constitucionales, reestructuraciones de la administración pública, de los sistemas financiero, tributario y fiscal, y los sectores de la salud, educación y la seguridad social.

Es importante destacar que los nuevos enfoques de las políticas públicas han dado lugar a que surgiera una nueva configuración de la política social, cuyos rasgos predominantes y propuestas innovadoras se pueden ver en el Cuadro 54.

Los criterios[25] en que se fundan dichas propuestas son:

a) reconocer que hay múltiples actores (organizaciones no gubernamentales, empresas, familias) que hacen política social junto con el aparato público, el cual no debe ejercer el monopolio o cuasimonopolio del tema;

b) resaltar la conveniencia de la descentralización en lugar del tradicional centralismo en la toma de decisiones;

c) sustituir la lógica burocrática, basada en decisiones administrativas centralizadas y que conducen a la realización de proyectos masivos, por otra que propicie los proyectos sociales, generados por las comunidades y seleccionados por la vía de la licitación;

d) buscar que los beneficiarios cofinancien los servicios;

e) reorientar el financiamiento, cuya meta ya no sería cubrir los costos de la oferta de servicios, sino subsidiar la demanda para promover la libertad de elección de los beneficiarios;

f) desplazar el énfasis en la provisión universal de servicios hacia la satisfacción universal de los beneficiarios;

g) superar la segmentación del acceso a los servicios, que favorece en primer término a los sectores medios;

h) reemplazar el enfoque que prioriza la expansión de los servicios desde arriba por otro centrado en la atención de los sectores con mayores carencias;

---

[25] Ver en: CEPAL. *Panorama social de América Latina 1995.* Eds. CEPAL-FNUAP-UNICEF, Santiago de Chile, diciembre de 1995. p. 105

CUADRO 54
POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

DIMENSIONES	RASGOS PREDOMINANTES	PROPUESTAS INNOVADORAS
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO O CUASIMONOPOLIO DEL ESTADO, QUE: -Financia -Diseña -Implementa -Controla	PLURALIDAD DE SECTORES -Estatal -Privado (empresas) -Filantrópico (ONG) -Informal (familia)
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZADOR
LOGICA DEL PROCESO DECISORIO	BUROCRÁTICA -Estrategias macro -Asignación de recursos por vía administrativa	DE PROYECTOS -Asignación competitiva -Licitaciones
FINANCIAMIENTO	ESTATAL	COFINANCIACION -Recuperación de costos
ASIGNACION DE RECURSOS	SUBSIDIO A LA OFERTA	SUBSIDIO A LA DEMANDA
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALIDAD DE LA OFERTA	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCION
CRITERIO DE ATENCION	AMPLIACION PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO -Acceso segmentado	FOCALIZACION EN LOS SECTORES MAS NECESITADOS
POBLACION BENEFICIADA	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	PRIORIDAD A LA POBLACION EN CONDICIONES DE POBREZA
ENFASIS	EN LOS MEDIOS -Infraestructura Social -Gasto corriente	EN LOS FINES -Impacto en población destinataria
INDICADOR UTILIZADO	MONTO DEL GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACION COSTO-IMPACTO DE CADA PROGRAMA

FUENTE: Rolando Franco, "Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina", documento presentado al "Colloque de l'État en Amérique Latine: privatisation ou redéfinition?", organizado por el Institut des huates études de l' Amérique Latine y el Centre d´ études et de recherches internationales de la FNSP, París, 1 y 2 de junio de 1995. En: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1995, Naciones Unidas, p.106

i) medir el éxito por los efectos en la población destinataria y no por la mayor disponibilidad de medios (infrestructura básica y gastos corrientes); y

j) adoptar también como indicador la relación costo-impacto de los programas sociales, y no sólo el monto del gasto social.

Con base en estos criterios y sus respectivos indicadores queda la tarea de sistematizar evaluaciones de las políticas sociales desarrolladas en los noventa en los países de la región.

3. La política social en los noventa en México. El Programa Nacional de Solidaridad y la experiencia michoacana

La política social en el sexenio de C. Salinas de Gortari (1988-1994) se concentró básicamente en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), también conocido como *Solidaridad* que, además de las acciones económico sociales que impulsó, tuvo intencionalidades e impactos en los planos político e ideológico muy importantes.

En diciembre de 1988 se anunció su creación, convirtiéndose a partir de entonces "en la expresión más avanzada y más significativa de la política social del Estado Mexicano", según lo expresado por Carlos Rojas, Secretario de Desarrollo Social y el principal responsable del Programa después del presidente.[26]

El Programa surgió en un contexto de crisis y ajuste y de gran crecimiento de la pobreza. El Consejo Consultivo del PRONASOL reconocía que para 1987, de una población de 81.2 millones de personas, se estimaba que 41.3 millones eran pobres

---

[26] En el mismo período de gobierno se argumentó y difundió el "liberalismo social" que era la respuesta mexicana a la propuesta de la política económica (neoliberal) con rostro humano y que en realidad se convirtió en una sustentación ideológica para la legitimación del modelo económico adoptado y, en el plano de la política social, su operativización se realizó fundamentalmente a través del PRONASOL.

(mientras que en 1981 se estimaba en 32.1 la población pobre) y de éstos, 17.3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema.[27]

La respuesta gubernamental ante esta situación, fueron medidas de política social que se instrumentaron paralelamente a lo realizado por PRONASOL, pero se reconoce que fue a través de éste que se canalizaron no sólo la mayor parte de recursos, sino que en la segunda mitad del sexenio, se convirtió en *la* política social del régimen.

Los objetivos del Programa fueron :[28]

* Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.

* Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

* Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Los tres tipos de destinatarios prioritarios del Programa fueron: los pueblos indígenas, los campesinos y campesinas de escasos recursos y los grupos populares urbanos.

Las áreas que recibirían particular atención fueron nueve: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

Los criterios generales de política[29] para regir las acciones de combate a la pobreza extrema fueron:

* Asignar proporciones presupuestales crecientes a estos objetivos, para que sean ejercidas en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

---

[27] Peón, Fernando. "Solidaridad en el marco de la política social". Revista *El Cotidiano.* Universidad Autónoma Metropolitana-A, México, julio-agosto de 1992. p. 14

[28] Consejo Consultivo del PRONASOL. "El combate a la pobreza...", op. cit., p. 14

[29] Ibid., p. 16

* Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.

* Diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.

* Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno, mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.

* Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones, organizaciones sociales, gremiales y ciudadanas.

* Impulsar la participación activa de las mujeres y los/as jóvenes.

Como puede desprenderse de este conjunto de objetivos, áreas y criterios de acción, PRONASOL tuvo dos ejes de atención, uno material que se concretó a través de un conjunto de acciones tangibles (generación de infraestructura, servicios, proyectos productivos, etc.) de combate a la pobreza y, otro institucional, que tiene que ver directamente con la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, de allí que no se pueda hacer una evaluación del Programa que no tome en cuenta su dimensión política.

Además, se plantearon tres grandes líneas de estrategia:[30]

1. Un *piso social básico*, que significa asegurar a todos los mexicanos un conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para que estén mejor capacitados para llevar a cabo sus actividades productivas, privilegiando la acción de combate a la pobreza sus actividades en aquellas zonas del país donde ésta es extrema.
2. La *atención a grupos prioritarios* pues el combate a la pobreza tiene que incluir entre sus componentes centrales

---

[30] Ibid., pp. 70-119

un conjunto de políticas diferenciales para grupos más pobres en las distintas zonas y regiones del país. Estos grupos de población más vulnerable, la que presenta mayor riesgo y la que ya se encuentra en estado crítico, son: mujeres y niños/as; jornaleros del campo; jóvenes y, grupos indígenas.

3. La promoción de *proyectos específicos de carácter productivo* que apoyen la economía de los pobres. Se considera que el acento se debe poner en la rentabilidad económica como beneficio social y que los pobres deben incorporarse no sólo como consumidores sino también como productores en actividades que les permitan participar en el mercado competitivamente y que, por tanto, se puedan autofinanciar.

Con base en estas orientaciones estratégicas, las acciones del Programa se agruparon en:

1.- Solidaridad para el Bienestar que comprendió acciones que inciden directa e inmediatamente en el mejoramiento de los niveles de vida. Los aspectos prioritarios son salud, educación, alimentación y abasto, vivienda y servicios urbanos.

2.- Solidaridad para la Producción que comprendió la realización de obras de infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, la canalización de apoyos directos a los campesinos y el fomento de la agroindustria y la microindustria.

3.- Solidaridad para el Desarrollo Regional que comprendió las obras de infraestructura de impacto regional, así como los programas integrados para grupos y zonas geográficas específicas.

Las acciones de *Solidaridad para el Bienestar* incluyeron doce áreas con sus objetivos: educación y solidaridad para una escuela digna; salud; abasto; agua potable y alcantarillado; electrificación; servicios de telefonía y correos; regularización de

la tenencia de la tierra; reforestación y restauración ecológica; fondos municipales de solidaridad; programa de apoyo a jornaleros agrícolas; servicio social de solidaridad y mujeres en solidaridad.

Las acciones de S*olidaridad para la Producción* incluyeron cinco áreas: solidaridad para el trabajo; aprovechamiento integral de recursos naturales en áreas rurales de subsistencia; impulso a la pequeña minería; impulso a la pesca ribereña y la acuacultura y solidaridad con cafeticultores.

Las acciones de *Solidaridad para el Desarrollo Regional* incluyeron cuatro áreas: caminos y carreteras; fondos regionales de solidaridad; desarrollo integral de los grupos étnicos y, atención a las zonas áridas.

La experiencia de *Solidaridad* en Michoacán

Desde la experiencia michoacana se pueden ubicar algunas de las características y resultados más importantes del Programa. Gran parte de la información que se manejará a continuación se tomó de un extenso documento oficial de evaluación del período 1989-1994.[31]

El programa se basó en "los cuatro principios fundamentales que orientan y forman su operación y que constituyen la base de una relación diferente entre Estado y sociedad: 1) El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. 2) El impulso a la participación social. 3) La corresponsabilidad y 4) La transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos".

---

[31] Subcomité de Evaluación de Solidaridad del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán, Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad, SEDESOL, Dirección General de Operación Regional de la SECOGEF. *Solidaridad en Michoacán 1989-1994. Memoria de Evaluación.* Eds. Solidaridad, Morelia, Michoacán, 1995. Con presentación del C. Gobernador Lic. Ausencio Chávez Hernández.

El Programa Nacional de Solidaridad basó su acción en tres grandes vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social; Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional, las cuales agrupan cuarenta y ocho programas con una variedad de subprogramas y proyectos.

Es en el rubro de *Solidaridad para el Bienestar Social* en el cual se concentra la infraestructura de apoyo y servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Los programas de mayor impacto fueron Solidaridad para una Escuela Digna con una inversión sexenal de 116 653 miles de nuevos pesos, que ha apoyado a 7 560 escuelas; y Niños de Solidaridad, con 228 522 miles de nuevos pesos de inversión total que benefició a 58 237 alumnos.

En el renglón principal de *Solidaridad para la Producción*, se buscó que las comunidades contaran con un medio de trabajo para mejorar sus ingresos, fomentando al mismo tiempo la "organización y participación social a través de procesos como la planeación participativa y los autodiagnósticos, que permiten determinar el tipo de necesidad y atención requerida para establecer, impulsar y operar fuertes ingresos que eleven la autoestima del invidividuo y mejoren su calidad de vida". Aquí se contó con: el programa de Fondos de Solidaridad para la Producción, con una inversión sexenal de 351 791 miles de nuevos pesos, llegando el beneficio a 118 831 productores para atender 267 468 héctareas; Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Fondos para Empresas en Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, etc.

En el apartado *Solidaridad para el Desarrollo Regional*, operaron programas como Fondos Municipales de Solidaridad, con una inversión total de 102 168 miles de nuevos pesos, que fueron aplicados en los 113 municipios en 1 927 proyectos de bienestar social, productivos y de infraestructura productiva; carreteras alimentadoras, caminos rurales, etc., que son la vía para la comunicación, comercialización, capacitación, incluso intercambio de experiencias y recursos naturales entre las comunidades.

En el Estado de Michoacán tienen lugar, además, cuatro Programas Regionales de Desarrollo: Oriente, Tierra Caliente, Meseta Purépecha y Costa, definidos por las características geográficas y poblacionales de estas regiones y la situación de mayor marginación y pobreza. En ellas se implementaron programas y proyectos a través del Programa Nacional de Solidaridad, aplicándose una inversión sexenal de 1 026 398 miles de nuevos pesos, que se distribuyeron entre los 46 municipios que las integran.

Algunas características del gasto y resultados

En seis años de Solidaridad, de 1989 a 1994, la federación y el estado convinieron destinar recursos para el Programa en Michoacán, por un monto de 3 006.9 millones de nuevos pesos; logrando aplicar en las diversas obras y acciones 2 782.853 miles de nuevos pesos, lo cual equivale al 92.5% de lo aprobado. El Gobierno Federal, de 1988 a 1994 incrementó su inversión en 1,588%, mientras el Gobierno Estatal lo hizo en el mismo lapso en 1 319% mientras que la participación social creció de 717.9 miles de nuevos pesos en 1988 a 72,247 en 1994, lo que significa un incremento del 10,064 %, más de 100 veces la inversión de 1988.[32]

De los 2 782,853 miles de nuevos pesos invertidos en Michoacán a través de Solidaridad en los 6 años, 65% lo oportó el Gobierno Federal, 27% el Gobierno Estatal y 8% las comunidades, incluyendo en ello el apoyo crediticio, como puede observarse en el Cuadro 55.

Para definir las líneas de inversión se tomaron en cuenta el PND 1989-1994 y el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán y las 10 regiones en que se dividió el estado para el desarrollo de las acciones de Solidaridad, en consideración de factores como: situación geográfica, desarrollo cultural y económico, fuentes principales de ingresos, influencia interregional, entre otros; así, la inversión se distribuyó en la forma que se muestra en el Cuadro 56.

---

[32] Ibid., p. 20

CUADRO 55
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
DISTRIBUCION DE RECURSOS EJERCIDOS A PRECIOS CORRIENTES
1989-1994 (miles de nuevos pesos)

Ejercicio	Total	%	Federal	%	Estatal	%	Crédito	%	Beneficia-rios	%
1989	98,535	4	71,505	73	23,207	24	1,361	1	2,462	2
1990	197,351	7	132,015	67	50,499	26	8,552	4	6,285	3
1991	398,414	14	236,639	59	136,059	34	9,811	3	15,905	4
1992	719,393	26	420,497	59	238,714	33	14,291	2	45,891	6
1993	662,825	24	467,683	71	148,844	22	14,695	2	31,603	5
1994	706,335	25	482,475	68	151,613	22	29,691	4	42,556	6
Totales	2,782,853	100	1,810,814	65	748,936	27	78,401	3	144,702	5

FUENTE: Tomado de *Solidaridad en Michoacán 1989-1994. Memoria de Evaluación*, op. cit., p. 21

CUADRO 56
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD MICHOACAN
DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR REGION 1989-1994
(miles de nuevos pesos)

REGION	INVER-SION	%	MUNICI-PIOS	HABITAN-TES	%
TOTAL	2,782,853	100.0	113	3,548,199	100.0
PATZCUARO-ZIRAHUEN	181,345	6.5	8	163,529	4.6
ZACAPU	746,22	2.7	8	179,513	5.1
LAGO DE CUITZEO	451,724	16.2	12	709,960	20.0
BAJIO	131,638	4.7	3	249,252	7.0
ORIENTE	457,184	16.4	10	441,129	12.4
TIERRA CALIENTE	216,470	7.8	10	238,893	6.7
COSTA	244,922	8.8	8	225,988	6.4
MESETA PUREPECHA	308,824	11.1	13	451,787	12.7
VALLE DE APATZINGAN	178,593	6.4	10	317,645	9.0
CIENEGA DE CHAPALA	275,177	9.9	21	570,503	16.1
COBERTURA ESTATAL	262,354	9.5	.....	.....	0.0

FUENTE: Misma del cuadro 55

Aquí es importante señalar que esta distribución no corresponde al orden asignado según el grado de marginación en 1990, que sirve de base para la distribución actual de los Fondos de Desarrollo Municipal, que tiene como antecedente el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad que surgió en 1993.

La descentralización del gasto público en Michoacán se manifiesta en que para 1988, las obras y acciones del entonces vigente Programa de Desarrollo Regional, se ejecutaban por conducto de dependencias y entidades federativas y estatales, mientras que para 1994 el 39% de los recursos de Solidaridad los ejecutaban los H. Ayuntamientos y comunidades, a través de los Comités de Solidaridad.

Sin embargo, como puede observarse en el Cuadro 57, los municipios con mayor inversión son en su mayoría capitales de municipios y, si bien al calcular la inversión per cápita resulta diferenciada, la inversión global no estuvo sólo focalizada a los grupos de pobreza extrema, más bien, una parte significativa se canalizó a obras de infraestructura.

En Fondos de Solidaridad para la Producción, Niños de Solidaridad, Solidaridad para una Escuela Digna y Fondos Municipales de Solidaridad, se aplicaron el 29% de los recursos de Solidaridad en Michoacán de 1989 a 1994, mientras que en infraestructura básica se aplicó más del 60%.

Es importante apreciar la proporción de los aportes, por un lado de la Federación y del estado y por el otro, de los ayuntamientos (Cuadro 58). Los primeros en 1989 aportaban el 90% de la inversión y para 1994 ésta representó el 61%, mientras que los ayuntamientos acrecentaron en casi tres veces su participación, pasando del 10% en 1989 al 39% en 1994. Esta parece ser la tendencia que predominará para la siguiente etapa del Programa o cualquier otra modalidad que se decida.

Al finalizar el período de 1989 a 1994, se habían promovido en cada uno de los 113 municipios del estado y -como parte de su estructura de gobierno-, la creación de una Coordinación de los Programas de Solidaridad y de la Coordinación Estatal.

CUADRO 57
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSION 1989-1994
(miles de nuevos pesos)

MUNICIPIO	INVERSION APLICADA	%	POBLACION	%
Total Solidaridad	2,782,853	100	3,548,199	100
Morelia	270,465	10	492,901	14
Uruapan	113,615	3	217,068	6
Lázaro Cárdenas	99,536	3	134,969	4
Zitácuaro	89,000	3	107,475	3
Hidalgo	69,098	3	97,049	4
Coalcomán de Vazquez	67,359	2	18,689	0
Pátzcuaro	57,989	2	66,736	2
Maravatío	48,714	2	59,803	2
Huetamo	47,435	2	44,010	1
Apatzingán	40,547	1	100,926	3
La Piedad	37,987	1	81,162	2
Sahuayo	34,187	1	53,945	1
TOTAL	971,932	35	1,471,733	41

FUENTE: Misma del cuadro 55

CUADRO 58
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
INVERSION EJERCIDA POR H. AYUNTAMIENTOS 1989-1994

AÑO	INVERSION EJERCIDA	FEDERACION Y ESTADO	%	H. AYUNTAMIEN-TOS	%
1989	98,535	88,535	90	10,000	10
1990	197,351	144,405	73	52,946	27
1991	398,414	267,275	67	131,139	33
1992	719,393	441,799	61	277,594	39
1993	662,825	330,696	50	332,129	50
1994	706,335	431,875	61	274,460	39
TOTAL	2,782,853	1,704,585	61	1,078,268	39

FUENTE: Misma del cuadro 55

Distribución de los recursos ejercidos por programas

Solidaridad en Michoacán "se orientó en tres sentidos: atacar los rezagos ancestrales en servicios básicos; promover la producción de los elementos fundamentales para la subsistencia de la población con menos recursos y mayores necesidades y propiciar el mejoramiento del nivel de vida a través de infraestructura para el desarrollo".[33]

Esto explica por qué se canalizaron la mayor parte de recursos a servicios e infraestructura básica en cada una de las vertientes. La vertiente más favorecida fue la de Solidaridad para el Bienestar Social, que en conjunto en el período 1989-1994, aplicó el 54.3% de la inversión y de 33,218 obras en total, 19,782 se hicieron dentro de esta vertiente; le sigue Solidaridad para la Producción con el 26.2% (y 11,154 obras) y luego Solidaridad para el Desarrollo Regional con el 19.5% (y 2,282 obras), ver Cuadro 59.

Dentro de Solidaridad para el Bienestar Social (Cuadro 60), para el sector educativo se destinaron el 20% del total de los recursos de Solidaridad y el 36.58% de los canalizados a esta vertiente. En el Programa Niños de Solidaridad, a partir de 1991, se invirtieron 228 millones 552 mil nuevos pesos a través del otorgamiento de becas y despensas mensuales y atención médica periódica a los niños que cursan el nivel primaria.

En su primer año de inicio se dio el apoyo a 21,864 escolares de 1,414 escuelas primarias en los 113 municipios. Para 1994 recibieron beca y despensa 58,237 niños de 3,261 escuelas en los 113 municipios en el estado, aproximadamente el 50% de los planteles en que se imparte educación primaria en todo el estado, según fuentes oficiales.

En el Programa Hospital Digno, que inicia su operación en el año 1991, se arreglaron 6 hospitales generales: hospital civil, psiquiátrico, infantil y la clínica de la Facultad de Medicina de la

---

[33] Ibid., p. 30

CUADRO 59
PRONASOL. INVERSION POR VERTIENTE
(miles de nuevos pesos)

VERTIENTE	TOTAL	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Solidaridad para el Bienestar Social	1,510,534	52,626	95,352	206,494	416,175	334,137	405,750
Solidaridad para la Producción	730,558	26,455	77,555	105,198	196,154	170,828	154,468
Solidaridad para el Desarrollo Regional	541,761	19,454	24,544	86,722	107,064	157,860	146,117
Totales	2,782,853	98,535	197,351	398,414	719,393	662,825	706,335

FUENTE: Misma del cuadro 55

CUADRO 60
SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL
INVERSION POR PROGRAMA 1989-1994
(miles de nuevos pesos)

PROGRAMA	INVER-SION	%	OBRAS	ACCIO-NES
Total Solidaridad	2,782,853	100	33,218	300,725
Total Solidaridad para el Bienestar Social	1,510,534	54	19,785	175,499
Total Educación	552,703	20	8,796	70,707
Total Desarrollo Urbano	720,852	26	8,396	3,957
Total Salud	135,611	5	344	1

FUENTE: Misma del cuadro 55

UMSNH en Morelia; el Hospital del ISSSTE en Lázaro Cárdenas y el Hospital General de Apatzingán.

El apoyo se dio predominantemente de manera individualizada para el apoyo educativo y en el caso de los hospitales, las obras consistieron básicamente en habilitación de infraestructura, incluyendo aquí hospitales que tienen ya otras fuentes de financiameinto.

Con el programa de Fondos de Solidaridad para la Producción que inicia su operación en Michoacán en el mes de marzo de 1990 y con el programa de Crédito a la Palabra desde 1989, se apoyó durante los 6 años a productores que dejó de atender la banca de desarrollo por ubicarse sus tierras en zonas temporaleras y de alta siniestralidad. La inversión aquí aplicada, que es la mayor de todos los programas de solidaridad, ascendió a 351 millones 791 mil nuevos pesos, beneficiándose con ello 118,831 productores y una superficie de 267,468 héctareas del total de los municipios del estado, según el balance oficial.

El Crédito a la Palabra también consistió en asignaciones individuales aunque se trataran de ejidatarios, los cuales llegaron entre 1994-95 a un promedio de 400-500 nuevos pesos por hectárea, mientras el costo de cada una de éstas fluctuaba entre 700-800 nuevos pesos.

Los Fondos para Empresas en Solidaridad representaron el 6% de la inversión en esta vertiente, mientras que los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sólo representaron el 35 y el Programa Mujeres en Solidaridad el 1% en proyectos especialmente ubicados en el área rural.

Dentro de Solidaridad para el Desarrollo Regional, el 53% de la inversión dedicada a esta vertiente se dirigió a carreteras alimentadoras, el 24% a caminos rurales y al programa Fondos Municipales de Solidaridad implementado en el estado en el año de 1993, el 19% en ejecución de 1927 obras, ya sea de agua potable, caminos rurales, alcantarillados, pavimentaciones, espacios educativos, casas ejidales, entre otros.

Grupos prioritarios

Como se mencionó anteriormente, el programa había de priorizar a nivel nacional a los grupos más vulnerables y más extremadamente pobres con proyectos específicos, estos son: mujeres, niños/as, jornaleros del campo, jóvenes y grupos indígenas.

A las mujeres se les dio atención a través de Mujeres en Solidaridad (con proyectos productivos principalmente) y el presupuesto dedicado fue de 0.2% con respecto al total ejercido por PRONASOL en el estado en el período 1989-1994. A los niños y niñas a través de Niños de Solidaridad (con becas y despensas individuales), con un presupuesto de 8.2% respecto del total; a campesinos de zonas de temporal -más no a jornaleros- se les entregó Créditos a la Palabra (créditos individuales por hectárea a sembrar) cuyo presupuesto se incluyó en el de Fondos de Solidaridad para la Producción y el porcentaje de este último representó el 12.6% del porcentaje total del Programa. Para jóvenes no se dieron proyectos específicos y para indígenas éstos se ejercieron a través los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual representó el 0.8% del total ejercido por el Programa en el período referido (Cuadro 61).

En conjunto, podríamos concluir que para "grupos prioritarios" se dedicó menos de la cuarta parte del presupuesto total ejercido por Solidaridad entre 1989 y 1994, mientras que para infraestructura de diverso tipo se invirtió, como puede observarse en la segunda parte del Cuadro 61, 65% respecto del total.

CUADRO 61
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
PROGRAMAS DIRIGIDOS A GRUPOS PRIORITARIOS
1989-1994

PROGRAMA	TOTAL ASIGNADO EN EL PERIODO (miles de nuevos pesos)	% RESPECTO DEL TOTAL EJERCIDO EN EL PERIODO
Mujeres en Solidaridad	5,136	0.2
Niños en Solidaridad	228,522	8.2
Fondos de Solidaridad para la Producción. Incluye crédito a la palabra para campesinos[1]	351,791	12.6
Jovenes[2]	n.d.	n.d.
Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los pueblos indígenas	22,616	0.8
Infraestructura *Solidaridad para el Bienestar Social[3] *Solidaridad para la Producción[4] *Solidaridad para el Desarrollo Regional[5]	 1,126,000 271,000 417,000	65.2

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de misma fuente del cuadro 55, pp. 29,33,42,45.

[1]Total de Fondos de Solidaridad para la Producción, de allí que es difícil la estimación para el rubro específico de Créditos a la Palabra.

[2]No hay información de ningún programa específico.

[3]Infraestructura para restauración de áreas: educativas, de hospitales, de penitenciarías, de deportes y de sitios históricos. También para: agua potable, electrificación, vialidades, urbanización, alcantarillado, pavimentación, .

[4]Para la producción, riego, I. pecuaria, áreas y cauces federales.

[5]Para carreteras y caminos rurales.

Programa de desarrollo regional

Como ya se mencionó, en Michoacán se tienen cuatro Programas de Desarrollo Regional dirigidos a las regiones de mayor pobreza, las cuales agrupan a 46 municipios:[34] Programa de Oriente de Michoacán, Programa de Costa de Michoacán, Programa de la Meseta Purépecha y el Programa de Tierra Caliente de Michoacán.

Siendo que la Región Meseta Purépecha -indígena y de extrema pobreza en su mayoría- comprende casi el mismo número de municipios que la Región Oriente y tiene un porcentaje similar de habitantes, recibió casi la mitad de la inversión en este fondo, como puede observarse en el Cuadro 62. En entrevistas con funcionarios del Programa, no hay respuestas convincentes respecto a las razones de esta diferencia en el monto de inversión, pensamos que ésta se debe a la importancia económica que está adquiriendo la Región Oriente para la actividad turística (es la zona de albergue de la mariposa monarca) y la producción de flores para la exportación y, en general, ésta se ha promovido dentro del corredor mexicano para las negociaciones comerciales con la Cuenca del Pacífico.

La dimensión política del PRONASOL

Solidaridad suscitó controversias respecto no sólo a su intencionalidad económica, sino también política, desde el momento que se planteó como una propuesta de política social como complemento al programa de reestructuración económica del país, como factor de descentralización federalista, de "promoción de prácticas con una lógica esencialmente democrática" y, sobre todo, que Solidaridad "abría la posibilidad real de construir un Estado

---

[34] A nivel nacional operaron 16 programas de desarrollo regional, integrándose en ellos 395 municipios.

CUADRO 62
PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL 1992-1994

REGION	No. DE MUNICIPIOS	POBLACION REGION	% RESPECTO POBL. EST.	INVERSION	%
ORIENTE	16	441,129	12.5	424,810	41.39
TIERRA CALIENTE	10	238,893	6.7	156,368	15.23
COSTA	7	225,988	6.8	215,062	20.95
MESETA PUREPECHA	13	451,787	12.7	230,158	22.42
TOTAL	46	1,357,797	38.7	1,026,398	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de misma fuente del cuadro 61, pp. 47-59

social con pleno respeto de las libertades ciudadanas".[35] Aspectos centrales a evaluar en esta experiencia de política social.

La modificación de las relaciones Estado-Sociedad se llevaría a cabo, según la propuesta gubernamental, por el PRONASOL a través de los Comités de Solidaridad que para 1992 sumaban 106,807, pero formados al calor del desarrollo de todos los proyectos, grandes o pequeños, efímeros y temporales o más permanentes. Con prácticas como el autodiagnóstico y la planeación estratégica participativa se incentivó la participación ciudadana en la realización de los proyectos.

En el Cuadro 63 se muestra una suma aproximada de los comités por entidad federativa existentes entre 1989-1994 y como puede observarse el mayor número de éstos se concentraron en los estados de Puebla, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Michoacán, entidades de gran pobreza pero también de importantes movilizaciones sociales.

En una evaluación en el estado de Chiapas, el balance dio como resultado que a pesar de que fue el estado al que se canalizó la mayor cantidad de recursos (incluyendo los del BM), y en el que se formaron más de 20 mil comités en el período, no se modificaron las relaciones Estado-sociedad y menos aún las relaciones sociales internas en las que el caciquismo local juega un papel preponderante.[36]

En Michoacán, fue la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social la que promovió la integración y constitución de comités de solidaridad y la elección de vocales de control y vigilancia hacia el interior de los mismos, proporcionando a la Contraloría Estatal la información relativa a los integrantes de los referidos comités.[37]

---

[35] Las propuestas en ese sentido se explicitan en diversos textos, como: C. Rojas, "Solidaridad" en op. cit. y Enrique González Tiburcio. "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en: Revista *El Cotidiano*, UAM-A, México, julio-agosto de 1992. pp. 4-7

[36] Ver para esto el texto de Julio Moguel, *El combate a la pobreza...*, op. cit., p.17

[37] Ver documento *Solidaridad en Michoacán...*, op. cit., p. 80

CUADRO 63
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
TOTAL DE COMITES 1989-1994*

ESTADO	No. de COMITES	% EN RELACION AL TOTAL NACIONAL
Puebla	25,409	7.39
Chiapas	20,337	5.90
Oaxaca	20,084	5.83
Veracruz	19,497	5.66
Guerrero	18,485	5.36
Michoacán	18,178	5.27
Jalisco	17,197	4.99
Zacatecas	16,671	4.84
México	14,812	4.30
Durango	13,293	3.86
Hidalgo	13,216	3.83
Yucatán	11,415	3.31
San Luis Potosí	10,903	3.16
Sonora	10,858	3.15
Chihuahua	10,326	2.99
Tlaxcala	10,093	2.93
Sinaloa	8,751	2.55
Guanajuato	8,061	2.34
Coahuila	7,946	2.30
Nuevo León	7,916	2.30
Nayarit	7,399	2.15
Tamaulipas	7,372	2.14
Tabasco	7,301	2.12
Distrito Federal	7,000	2.03
Aguscalientes	6,784	1.97
Querétaro	5,580	1.62
Campeche	4,753	1.39
Quintana Roo	4,232	1.23
Morelos	4,124	1.20
Colima	3,159	0.92
Baja California	2,027	0.59
Baja California Sur	1,570	0.46
Total	344,749	100.00

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Dirección General de Organización Social. En: Moguel, julio. Mimeo s/f.
*Suma aritmética de los comités existentes entre 1989 y 1994; no son el total de los comités constituidos durante el periodo.

En una evaluación oficial se da cuenta de la formación de 17,913 comités de 1989 a 1994 de los diferentes programas en operación: Niños de Solidaridad, Solidaridad para una Escuela Digna, Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción y otros.[38]

El esfuerzo por la construcción de indicadores de evaluación es interesante y se expresó en la autoevaluación convocada en 1993, la que giró en torno a cuatro indicadores: la eficiencia de las obras o acciones; la participación comunitaria, la organización social y el impacto en las condiciones de vida de la población participante. La sistematización oficial fue muy optimista, pero grupos de algunos municipios expresaron algunas críticas que se pueden resumir en que: los comités se formaron "para el proyecto", sin tomar en cuenta las organizaciones propias existentes en las comunidades y la relación de éstos con la Delegación de la SEDESOL fue muy directa; disgustaba que en una gran cantidad de comités se les pidiera a cada uno de los miembros, además de todos sus datos, la copia (o hasta el original) de la credencial de elector, sobre todo en coyunturas electorales. En los Fondos Municipales, ciertamente se convocó a la participación del Ayuntamiento no sólo con recursos económicos sino en las tareas de contraloría, sin embargo la capacidad de decisión sobre la orientación de los recursos ha estado extremadamente limitada. A decir de un colaborador del Programa, los recursos ya estaban "muy etiquetados" casi desde la Federación y el estado y había poco que decir respecto de las obras asignadas, que no coincidían por lo general con las prioridades señaladas por las comunidades del municipio.[39]

En general, podría abundarse en éstas y otras observaciones que muestran que las transformaciones en las relaciones Estado-Sociedad fueron extremadamente limitadas.

---

[38] Ibid., p. 61

[39] Muchas denuncias de este tipo constan en los archivos de Alianza Cívica Michoacana y de algunas Organizaciones No Gubernamentales y de organizaciones sociales.

D. Dresser en un ensayo sobre el PRONASOL en el que lo analiza como estrategia política, sostiene que éste constituyó el elemento central en la fórmula para gobernar de la administración de Salinas, e ilustra las relaciones complejas entre la política económica y políticas sociales en un contexto de ajuste económico.[40]

> ... El gobierno diseñó PRONASOL para cumplir con tres grupos de objetivos: (1) adaptar el rol social tradicional del Estado a nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; (2) dispersar el descontento social potencial a través de subsidios selectivos, acomodar la movilización social a través de la co-participación y minar el potencial de las fuerzas de oposición izquierdistas al establecer ligas y compromisos con los movimientos populares y (3) reestructurar élites locales y regionales del PRI bajo un grado mayor de control centralizado. En resumen, engrasar las ruedas del tren neoliberal y poner las vías que permitan al tren moverse hacia adelante...[41]

Indudablemente que PRONASOL se inscribió como una estrategia política neoliberal, funcionalizada al nuevo modelo económico en proceso de consolidación en el período de estudio, con gran trascendencia político social nacional.

4. Gasto social, política social e impacto del PRONASOL

Hacia 1994, se hicieron diversos balances de los resultados del Programa, algunos poniendo énfasis en los aspectos económico sociales y, otros, en los políticos e ideológicos.[42] Por las limitaciones

---

[40] Dresser, Denise. *Neopopulismo, soluciones a los problemas neoliberales. Pronasol. México.* Documento mimeo, s/f., pp. 1-2

[41] Ibid., p. 2

[42] Ver por ejemplo el texto: Warman, Arturo (comp.) *La política social en México, 1989-1994.* Eds. Fondo de Cultura Económica, México, 1994

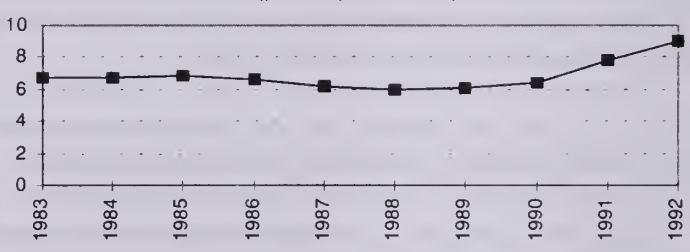
de este trabajo, nos centraremos especialmente en los primeros sin negar que este conjunto de aspectos están estrechamente relacionados.

Entre 1988 y 1992 se da un incremento sustantivo del gasto de gobierno dedicado al desarrollo social. Se registró un crecimiento del 50% en la proporción del Gasto Social con respecto al PIB, pasando del 6% al 9% en 1992, hasta alcanzar un 10.2% para 1994, como puede observarse en la Gráfica 13. Otros indicadores muestran que, desde 1992, del gasto programable el 50% correspondió a desarrollo social, hasta alcanzar el 54% para 1994; que la participación del gasto social con respecto al gasto programable pasó del 32% al 59% como lo muestra la Gráfica 14.[43]

Al analizar la distribución del gasto programable en 1992 se encuentra que la cuarta parte de éste se dedicó al sector energético

Gráfico 13. Gasto social con respecto al PIB

(participación %)



Fuente: C. de la HPF 1983/1990 y PEF 1991/92.

[43] Peón, F. *Solidaridad en el marco...*, op. cit., p. 15 y también puede consultarse en: Barba, Carlos. "La crisis y el futuro de la política social en México". En: Enrique Valencia (coord.). *Crisis económica, pobreza y política social.* Eds. IDEA, A.C. e ITESO, A.C., Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Jal., 1995. p. 158

(24.1%) y la otra cuarta parte (25.0%) se repartió entre los sectores: industrial, turismo, desarrollo rural, pesca, comunicaciones y transportes, comercio, justicia y seguridad y administración; el restante 50.9% correspondió a desarrollo social y dentro de éste, el 42.6% correspondió a salud, el 41.1% a educación, 5.7% al desarrollo urbano, 2.9% al abasto social y tan sólo 7.7% se destinó a Solidaridad.

Sin embargo, revisando con más cuidado el carácter del gasto, se encuentra que en términos efectivos éste se divide en Gasto Corriente y de Inversión Física: el primero comprende el mantenimiento de la infraestructura de operación y la fuerza laboral ocupada y el segundo, apunta directamente sobre nuevas adquisiciones que se traducen en crecimiento de la infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios.

Cuando se analiza por separado el comportamiento de la inversión en cada uno de los sectores, se observa una disminución de la Inversión Física en educación, salud y laboral, mientras que se da una sensible elevación en los subsectores de desarrollo urbano, agua potable y ecología y muy especialmente en el subsector de Solidaridad (ver el Cuadro 64). Esto pone a Solidaridad como

depositaria del 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social y el 17.6% de toda la inversión del gobierno para 1992.

Esto manifiesta la importancia estratégica que adquirió PRONASOL no sólo en el ejercicio de casi el 50% de la inversión sino también porque para la instrumentación de sus proyectos se convocó a la participación de la sociedad civil.[44]

El presupuesto del PRONASOL creció pues muy significativamente a lo largo del sexenio salinista: de 680 mdd en 1989 a 950 mdd en 1990, 1 700 en 1992 y 2 500 en 1993. Así, durante sus primeros cinco años alcanzó un total acumulado de 12 000 mdd[45]. En el Quinto Informe de Gobierno de Salinas de Gortari, se dio a conocer la inversión según las agrupaciones de acciones del Programa entre 1989 y 1994. Como se muestra en el Cuadro 65, el presupuesto total creció de 1 640 millones de nuevos pesos a 9, 233 millones de nuevos pesos en 1994: Solidaridad para el Bienestar pasó de 969 a 6 311 millones de nuevos pesos; Solidaridad para la Producción lo hizo de 166 a 1 648 millones de nuevos y en Infrestructura Básica de apoyo, de 312 a 1 218 millones de pesos. Según J. Moguel, no se trata realmente de inversiones extraordinarias pues lo ejercido para dicho objeto entre 1980 y 1991 (Ramo XXVI) resulta inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el mismo ramo.[46]

---

[44] Peón, F. *Solidaridad en el marco...*, op. cit., pp. 16-17. El autor de este trabajo fue coordinador del Programa OEA-Solidaridad

[45] Cornelius, W., Ann Craig y Jonathan Fox. "Mexico's nacional Solidarity Program:an overview". En Wayne A. Cornelius et.al. (editores), *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy.* U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994, p. 8. Citado en: Barba, C.. "La crisis y el futuro...", op. cit., p. 160

[46] Moguel, Julio. "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal. El caso del Programa Nacional de Solidaridad". Revista *Economía Informa.* No. 252, Facultad de Economía, UNAM, México, noviembre de 1996. p. 14

CUADRO 64
GASTO SOCIAL CON RESPECTO A LA INVERSION PUBLICA TOTAL 1983-1992
(miles de millones de pesos constantes)

AÑO	INVERSION PUBLICA (1)	DESARROLLO SOCIAL (2)	SOLIDARIDAD (3)	PARTICIPACION %	
				(2/1)	(3/2)
1983	275.8	45.2	17.4	16.4	38.5
1984	268.8	50.4	22.7	18.8	45.0
1985	247.3	43.1	14.9	17.4	34.6
1986	216.3	48.4	18.3	22.4	37.8
1987	209.9	43.2	18.1	20.6	41.9
1988	177.3	31.2	7.7	17.6	24.7
1989	159.5	32.1	10.6	20.1	33.0
1990	189.4	49.4	20.4	26.1	41.3
1991	204.0	71.8	32.0	35.2	44.6
1992	216.8	85.0	38.1	39.2	44.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983-1990. Presupuesto de Egresos de la Federación 1991-1992. En: Peón, F. (1992:17)

1991 Presupuesto Esperado

1992 Presupuesto Aprobado

1980=100

NOTA: En 1991 y 1992, no incluye Poderes y Organos Electorales. A partir de 1991 se integra el Programa Social de Abasto.

CUADRO 65
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL), 1989-1994
(miles de nuevos pesos)

AÑO	TOTAL	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	OTROS
1989	1,640,041	968,118	166,314	312,830	192,779
1990	3,277,409	1,869,154	879,657	472,323	56,275
1991	5,185,822	3,157,081	990,863	890,985	146,893
1992	6,992,099	4,208,471	1,556,316	1,114,103	55,964
1993	8,258,971	5,215,117	1,873,787	999,275	44,665
1994 a/	9,233,189	6,311,130	1,647,933	1,217,756	56,370

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari; Quinto Informe de Gobierno (Anexos), noviembre de 1993. En: Moguel, Julio (1996:14).
a / Presupuesto Autorizado

> ...Si dividiéramos la inversión total del Pronasol de 1992 entre el número de pobres oficialmente reconocidos hasta ese mismo año (40.3 millones), resultaría que a cada uno le correspondió 160 nuevos pesos por año, 13.4 nuevos pesos por mes o 45 centavos (nuevos) por día. Si sumamos el total (nominal) de lo ejercido por Pronasol entre 1989 y 1993 y lo dividimos entre el número de pobres resulta que a cada uno de ellos le correspondió 34 centavos nuevos por día. En el caso de Chiapas, considerando que alrededor de 70% de su población (2 247 347 de chiapanecos) podría catalogarse como pobre, el recurso del Pronasol tocó a 39 centavos por día para cada uno. Ello representa cerca de ocho veces menos de lo que el Banco Mundial considera como linea de pobreza (un dólar diario), y alrededor de 70 veces menos de lo que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) considera necesario para satisfacer las necesidades esenciales de una familia.[47]

Por otro lado, en ese mismo período la polarización se acentuó: en 1990, 2.84% de la población mexicana se benefició con 78.55% del total del ingreso nacional. Por el contrario, 41.46% de la población trabajadora obtuvo entre uno y dos salarios mínimos, representando sólo 4.48% del ingreso nacional.

> ...Una sola familia mexicana posee un capital calculado que supera todo lo gastado por el Pronasol entre 1989 y 1992, y el principal accionista de la empresa Teléfonos de México obtuvo en 1992 cuatro veces más que todo lo que se canalizó por dicho programa en el estado de Chiapas durante cinco años[48]

Sin embargo, la visión y el balance oficial han sido bastante optimistas respecto al Programa.[49] Además de los logros estrictamente económicos se destaca que Solidaridad se consolidó como uno de los tres principales ejes de la estrategia de Desarrollo

---

[47] Ibid.

[48] Según los conocidos datos aportados por la revista *Forbes*. Citado en Ibid. p. 13

[49] Ver la intervención de Carlos Rojas, Secretario de Desarrollo Social, en: Rojas, Carlos. "Solidaridad", en *La política social en México...*, op. cit., p. 377-381

Social, que junto con la política educativa constituyen los componentes de la política social global:

1) políticas de seguridad social que implicó reformas muy significativas tendientes a su privatización; 2) políticas de desarrollo social urbano, que ha atendido demandas de los habitantes urbanos de clase media pero también al grupo de las clases populares y, 3) las políticas de solidaridad social, que tiene que ver más directamente con Solidaridad.[50]

Es destacable en este balance expresado por el responsable de Solidaridad, después del presidente, "la acción directa contra la pobreza y los programas en favor del bienestar, no sustituyen a una dinámica global favorable al empleo, al mejoramiento productivo y al aumento real de los ingresos del trabajo", pero si, "la posibilidad de avanzar de manera sostenida e incidir en la naturaleza estructural de la inequidad social, radica en la perspectiva de articular estos tres espacios de la política social, correspondientes a tres lógicas distintas, aunque con una misma filosofía general, así como en la medida en que la recuperación de los niveles de bienestar se sustente cada vez más en bases productivas estables y competitivas".[51]

En esta necesidad de incidir en la naturaleza estructural de la pobreza y la inequidad social se insistió e hizo poco durante el sexenio salinista.

Para terminar, es importante considerar también el papel del Banco Mundial en el impulso al PRONASOL, no sólo como la expresión del rostro social del ajuste sino también con la canalización de recursos directos, los cuales iban dirigidos a "los estados más pobres". Estos recursos, como lo plantea J. Moguel, no aparecieron separados de los de la inversión global de Solidaridad, sino que quedaron subsumidos o implícitos en los rubros de gasto normales del Ramo XXVI.[52]

---

[50] Ibid., pp. 387-390

[51] Ibid., p. 391

[52] Banco Mundial, *Mexico: Decentralization and Regional Development Project*, documento mimeo, 1990. Citado en: J. Moguel, *El combate a la pobreza...*, op. cit., p. 16

Los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero fueron los primeros que recibieron apoyo del BM por 350 mdd de 1989 a 1994. En 1994 se renovó el convenio del gobierno mexicano con esta institución y el apoyo se amplió para otras cuatro entidades: Michoacán, Zacatecas, Veracruz y Puebla. "Este segundo apoyo comprometió 500 millones de dólares por parte del Banco, mismos que "ataron" recursos del gobierno mexicano por 443 millones de dólares, para un período de seis años.[53]

5. Otros límites económicos de la política social y perspectivas

En un trabajo realizado a fines de los setenta se hablaba ya de la "magnitud de la deuda social en México"[54] con base en algunos indicadores, como fue la estimación de la magnitud del déficit consolidado para la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los mexicanos existente en 1977.

> ...Ese déficit incluía no sólo el monto del consumo faltante a los hogares pobres, sino también lo que costaría atender a toda la población que demanda educación básica (primaria más secundaria), incluyendo la capacitación de los adultos que constituía el rezago educativo en esos momentos.

---

[53] Banco Mundial, *Mexico: Second Decentralization and regional Development Project,* documento mimeo, 1994. Citado en: J. Moguel, Ibid.

En la misma fuente se especifica que el nuevo proyecto del Banco incluyó cinco rubros: a) Inversión Municipal y Desarrollo Institucional, que se desarrollará a través de los Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) y el programa de escuela Digna, con un total de 737 millones de dólares; b) Agua potable para las comunidades rurales (con 178 millones de dólares); c) Rehabilitación y mantenimiento de caminos (133 millones de dólares; d) Programas piloto de generación de ingresos (12 millones de dólares); e) Desarrollo institucional de la Secretaría de Desarrollo Social, responsable del Pronasol y Coordinación de Proyectos (35 millones de dólares).

[54] Trabajo en el COPLAMAR, citado por Hernández Laos, Enrique, en *Crecimiento económico y pobreza...*, op. cit., especialmente el capítulo IV, "Lineamientos Generales para una Política de Ataque a la Pobreza", en el cual se plantean, además, los lineamientos para una estrategia para enfrentar la pobreza. pp. 173-271

> El cálculo incluía, además, lo que representaría en gasto público corriente la atención a la salud de todos los mexicanos que no se encuentran protegidos por el Sistema Nacional de Salud, y el gasto de inversión que se requeriría para la construcción de escuelas, hospitales y viviendas para poder prestar los servicios correspondientes.
> El monto consolidado estimado por COPLAMAR era equivalente a 1.1 billones de pesos, valuado a precios de 1977. De este monto, poco más del 50% se hubiera requerido para la construcción de viviendas, escuelas y hospitales; el 29.5% para atender las necesidades de educación y cuidado de la salud, y el 20% restante para cubrir el déficit de consumo privado de los hogares. Para cubrir estos requerimientos de consumo y de inversión, COPLAMAR calculaba que se requería generar un valor bruto de producción equivalente a poco más de 3 billones de pesos...La cuantía de la producción adicional requerida habría sido, en términos redondos, del doble del valor de la producción generada en ese año (1977), es decir, se necesitaba de una planta productiva del doble del tamaño de la que tenía el país en esa fecha.[55]

Esto habla de los enormes requerimientos para saldar la deuda social histórica de México en un período en que como vimos, la distribución del ingreso era algo menos inequitativa que durante los ochenta. Justamente en esta década, el ajuste económico generó un descenso en la tasa de inversión, cayó el empleo asalariado y creció el informal, los salarios reales se redujeron y se deterioró aún más la calidad de vida de los más pobres y surgieron nuevos. También, como se vio en el primer capítulo, se redujo el gasto social en términos reales, estancándose principalmente en los rubros sociales como salud y educación.

Según Hernández Laos,[56] la cuantía del déficit del consumo privado, es decir, el monto de gasto en consumo que se necesitaba para cubrir las necesidades esenciales de los hogares pobres

---

[55] Ibid., p. 174
[56] Ibid., p. 176-177

(incluídos los extremadamente pobres), se redujo en términos absolutos entre 1977 y 1981, de 8 780 mdd a 6 820 mdd, y se duplicó entre ese año y 1988 pasando a 13 460 mdd; con respecto del PIB, el déficit pasó de 9.47 a 6.71% en el mismo lapso. El coeficiente de inversión se redujo de 26.5% en 1981 a 16.2% en 1988, se frenó la ampliación de la capacidad productiva del país y como consecuencia se afectaron las posibilidades de crecimiento y de generación de empleos. En síntesis, una estimación de la cuantía de la nueva deuda social provocada por la crisis y el ajuste, que se añade a la deuda social histórica, se puede expresar (como % del PIB) de la siguiente manera:

Déficit de consumo:	6.6%
Déficit de inversión:	10.3%
TOTAL	16.9%

Una deuda adicional de esa magnitud requeriría de recursos equivalentes a 32 mil millones de dólares lo cual se lograría con un crecimiento de por lo menos el 6% del PIB durante 10 años y duplicando la planta productiva, entre otros requerimientos.

Por otra parte, los ajustes recesivos empeoraron la situación distributiva no sólo en México sino en toda la región latinoamericana, la desigualdad creció mucho más en los ochenta respecto de los setenta y esta tendencia continuó para los noventa.[57]

Junto a la necesidad del mejoramiento en la distribución del ingreso, el Consejo Consultivo del PRONASOL en México planteó en 1990 "lo necesario en política económica" en el marco de un "crecimiento económico con justicia social", para asegurar el éxito en la política social que se planteó como respuesta al crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema en el período salinista.[58] Esto se podría sintetizar en:

---

[57] Altimir, Oscar. "Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina". En: Núñez del Arco, J., *Políticas de ajuste...*, op. cit., p. 62

[58] Consejo Consultivo del PRONASOL. *El combate a la pobreza*, op. cit., pp. 121-123

1. A nivel del **gasto público,** destinar los recursos liberados del servicio de la deuda externa a transformaciones productivas y asignar a gasto social la mayor prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación y concertar con los demás niveles de gobierno para que procedan de igual forma, etiquetando recursos que den prioridad a las necesidades básicas de la población y asignar recursos específicos para la atención a la población más vulnerable.

2. En **política tributaria,** hacer que ésta propicie una mejor distribución del ingreso; orientar instrumentos fiscales con que cuenta el Estado a proteger, con mayor énfasis, los ingresos de las capas más pobres, por la vía de estímulos y subsidios selectivos a las actividades productivas de los grupos más pobres.

3. En cuanto a **los precios**, que las políticas de estabilización tomen en cuenta la necesidad de hacer algunas adecuaciones, en especial en relación a los salarios, considerando ajustes graduales al alza, de acuerdo a la productividad, pues una política de ataque a la pobreza es irreconciliable con una caída de las remuneraciones reales de los obreros y campesinos. También, que la apertura comercial tome en cuenta las fluctuaciones de los precios que afecten los ingresos de los más pobres y contribuir a la eliminación de las ganancias excesivas que subsisten en muchas ramas de la economía nacional.

4. La **política de empleo,** debería poner el acento en la generación de empleos productivos, lo cual no es sólo un problema de cantidad sino que se requiere, sobre todo, una elevada calidad y permanencia en los empleos y también apoyar las actividades en la economía informal. Promover actividades en el campo, distintas a las vinculadas con las actividades agrícolas, que generen ingresos complementarios.

5. Acerca del **crédito y la movilización de recursos**, se recomendaba propiciar esquemas de política monetaria y crediticia que posibiliten un mayor acceso de los grupos más necesitados a los beneficios del crédito, que les asegure la adquisición de sus activos de producción y trabajo.

Por último, se requiere "*que en la definición cotidiana de las medidas de política económica que se propone instrumentar, el rasero sea, siempre, si la medida favorece o no a la justicia social. Es necesario también que las orientaciones básicas de la política económica incluyan propósitos claramente sociales y se articulen, en la medida en que ello sea posible, a los programas específicos de superación de la pobreza*".[59]

Tomando como referencia estos propósitos explícitos y la experiencia del PRONASOL y, de política social en sentido más amplio, desarrollada en el período de estudio, realizaremos los próximos comentarios.

En el punto 1.4 del primer capítulo referido a los *impactos sociales del ajuste,* se describen las variables sociales básicas en las que el ajuste de los ochenta tuvo un impacto negativo como lo demuestran los datos respectivos. En este punto, trataremos de complementar ese análisis recuperando como referente la experiencia michoacana.

En cuanto al **gasto social,** en el punto anterior se ha demostrado cómo en realidad éste no creció significativamente, sino que se reasignó a través del PRONASOL que concentró lo más significativo de la política social salinista. Consideramos que los recursos fueron posibles gracias a la renegociación de la deuda externa, especialmente desde 1987 y a la privatización de las empresas paraestatales. De allí que la estrategia de política social desarrollada no asegure perspectivas de largo plazo.

Analizando el comportamiento del gasto público, tanto del gasto programable que incluye el gasto social, como del gasto no programable que incluye los intereses y gastos de la deuda interna y externa, podemos observar en el Cuadro 66 que, comparativamente, desde mediados del sexenio salinista hasta 1996, las tendencias son como siguen. Si bien el monto del gasto social

---

[59] Ibídem

CUADRO 66
CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL
(millones de pesos)*

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto total	20358.3	19377.1	23192.8	20963.2	52158.8	75228.9
Gasto programable	13665.9	13966.3	17686.9	16454.4	28265.4	42026.5
Desarrollo social	144.3	450.7	281.2	261.5	488.3	796.0
Gasto no programabl	6692.4	5410.8	5505.9	4508.8	23893.4	33202.4
Intereses y gastos de la deuda	4254.1	2810.6	2399.2	1342.6	20199.6	27174.8
Interna	2408.7	1878.0	1596.5	602.6	17352.6	22623.7
Externa	1845.4	932.6	802.7	740.0	2847.0	4551.1
% Desarollo social con respecto a gasto programable	1.056	3.227	1.589	1.589	1.727	1.894
%Intereses y gastos de la deuda con respecto al gasto no programable	63.566	51.047	43.575	29.177	84.540	81.845

*Del mes de diciembre de cada año.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la S.H.C.P. En: INEGI, Cuadernos de Información Oportuna ; No. 240, 252, 264, 276, y 288; marzo 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997; p.p. 156-157,143,159, 179, 211 respectivamente.

ha crecido de 144.3 millones de pesos en 1991 a 261.5 millones en 1994 y a 796.0 millones en 1996, éste representa respecto al total del gasto programable el 1.06%, 1.59% y 1.89% respectivamente; mientras que los intereses y gastos de la deuda (interna más externa) bajaron de 4254.1 millones de pesos en 1991 a 1342.6 en 1994; pero subieron a 27174.8 millones en 1996, lo que representa respecto del gasto no programable, el 63.6%, 29.8% y 81.8%, respectivamente. Consecuentemente, el peso de este rubro del gasto empieza a ser nuevamente significativo desde 1995 en el total del gasto público, como también puede observarse en el cuadro. Esto significa que tal vez ya no se pueda contar con la liberación de recursos derivados de restar el peso de la deuda externa en el presupuesto nacional.

En el estado de Michoacán, la inversión pública federal autorizada para desarrollo social pasó de 584.61 miles de pesos en 1992 a 593.83 miles de pesos en 1994, de los cuales se canalizaron a Solidaridad y Desarrollo Regional el 74.4% y el 70.3% respectivamente (ver Cuadro 67). Esto prueba la significación de PRONASOL como política social en el estado.

Respecto a la **política fiscal,** en el marco de la reforma fiscal que consideramos aún inconclusa, ha gravado fuertemente al trabajo y, como se sabe, los impuestos sobre el trabajo y sobre el capital se transfieren totalmente al salario del trabajador.[60] El capital en México ha frenado medidas de elevación de impuestos con la amenaza del incremento de los precios, pero no incluyendo el de la fuerza de trabajo. El IVA se ha incrementado afectando el consumo, especialmente de los de menores ingresos.

Desde una perspectiva estatal y municipal, el que más del 90% de la captación de impuestos vaya a la federación, según entrevistas a funcionarios en Michoacán, afecta significativamente la posibilidad de generación de recursos propios de estos niveles

---

[60] Hausmann, Ricardo. "Repercusiones de las finanzas públicas en materia de distribución", en: Núñez del Arco, J. *Políticas de ajuste...*, op. cit., p. 85

CUADRO 67
INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y EJERCIDA EN DESARROLLO SOCIAL EN MICHOACAN, 1992-1995
(miles de pesos)

	Desarrollo Social	Educación	Salud y Laboral a/	Solidaridad y Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología	Programa Social de Abasto
1992[1]						
Inversión pública autorizada	584.61	51.51	42.64	434.76	55.70	.....
Inversión pública ejercida	416.49	63.07	53.70	269.70	23.79	6.21
1993[2]						
Inversión pública autorizada	546.37	72.51	16.52	425.86	28.22	3.25
Inversión pública ejercida	276.40	91.59	52.13	99.33	29.69	3.63
1994[3]						
Inversión pública autorizada	593.8	114.8	43.2	417.5	16.8	1.5
Inversión pública ejercida	546.3	167.	38.8	319.0	18.0	3.5
1995[3]						
Inversión pública autorizada	653.1	164.8	69.1	343.2	69.8	6.2
Inversión pública ejercida	n.d	n.d	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

a/ Incluye aportaciones a Seguridad Social.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
[1] IV y V Informe de Gobierno 1992 y 1993, Anexos. Lic. Carlos Salinas de Gortari.
[2] V y VI Informe de Gobierno 1993 y 1994, Anexos. Lic. Carlos Salinas de Gortari.
[3] Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno 1994. Anexo. Carlos Salinas de Gortari. Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, Anexo. Ernesto Zedillo.
En: INEGI y el Gobierno del Estado de Michoacán; Anuario Estadístico del Estado de Michoacán, 94,95 y 96; pp. 392, 381,421,422 respectivamente.

de gobierno. Como contraparte está la fuerte dependencia de estos niveles respecto de la federación en sus presupuestos de egresos, que pasan del 85%, según las mismas fuentes. Desde 1995 se empieza a transferir paulatinamente la administración de los recursos del Ramo XXVI para el abatimiento de la pobreza a los municipios.

Es importante trabajar propuestas de descentralización fiscal que permitan no sólo desconcentrar funciones como se ha venido haciendo, sino descentralizar recursos en la vía de un auténtico federalismo.[61]

En cuanto a los **precios,** las políticas de estabilización y ajuste fueron eficaces en un período en el control inflacionario, aunque con un alto costo social como se vio en el primer capítulo, que tuvo que ver, entre otras cosas, con el control salarial. Entre 1981 y 1992 el salario mínimo real nacional cayó a la tercera parte (ver Cuadro 15); en Michoacán el salario real cayó también casi en la misma proporción entre 1980 y 1992 (ver Cuadro 68).

A nivel tendencial, la Tesorería General del Estado de Michoacán en el Presupuesto de Egresos de 1996, estimó una inflación de 51.5 para 1995 y de 21.0 para 1996 despues de haber controlado entre 1989 y 1994, de 21.7 a 8.1 respectivamente.

Consideramos que las propuestas del Consejo Consultivo del Pronasol en 1990, respecto a los ajustes salariales en la recuperación macroeconómica, no fueron tomadas en cuenta.

Con relación al **empleo**, como ya se vio, uno de los mayores costos del ajuste fue la caída del empleo asalariado permanente: en 1991 el desempleo abierto llegó al 15% y el subempleo alcanzaba a cerca del 40% de la PEA que en ese año era de 34 millones de personas.

En Michoacán, casi no se dispone de información sobre desempleo; la encuesta sobre empleo urbano (ENEU) sólo se ha

---

[61] Ver en este sentido, Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. *La descentralización fiscal en México. Algunas propuestas.* Serie Documentos de Trabajo Núm. IX-1994, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

CUADRO 68
SALARIO MINIMO REAL PARA EL ESTADO DE MICHOACAN

Año	Salario mínimo diario general (pesos corrientes)[1]	Indice Nacional de Precios al Consumidor (1978=100)[2]	Salario Mínimo Real. Base 78=100
1980	125.7	149.3	84.1
1981	170.0	191.1	88.9
1982	258.7	103.6	85.2
1983	393.0	612.9	64.1
1984	605.0	1014.1	59.6
1985	937.5	1599.7	58.6
1986	1691.6	2779.2	56.7
1987	3883.0	6906.6	56.2
1988	6572.5	14791.2	44.4
1989	7750.0	17196.9	45.0
1990	9161.5	22481.5[3]	40.7
1991	10517.5	27576.3	38.1
1992	11115.0	31852.8	34.8
1993[4]	12000.05	34958.9	34.8
1994	12000.89	37394.1	32.0

Notas: [1]Con base en datos de INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, Tercera edición, mayo 1994.
[2]Con base en datos de Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras 1990*, Edición 11a., México D.F, p.525
[3]De aquí en adelante en base a datos de SECOFI, departamento de análisis económico.
[4] Con base en datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

FUENTE: Elaboración propia.

empezado a levantar recientemente en la ciudad de Morelia (Cuadro 69). En ésta el desempleo abierto llegó al 2.1% en 1992 y a 4.4% en 1995 de una PEA aproximada de 150,000 personas en la ciudad.

CUADRO 69
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO PARA LA CIUDAD DE MORELIA
(porcentajes)

AÑO	GENERAL	HOMBRES	MUJERES
1992	2.1	2.2	2.0
1993	2.1	2.1	2.0
1994	1.3	1.2	1.6
1995	4.4	4.4	4.3
1996	3.5	3.5	3.5
1997[1]	3.1	2.5	2.6

[1]Hasta el mes de enero.
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, "Indicadores de Empleo y Desempleo", 1997

En el Pronasol, una de las principales metas era propiciar empleos. Esto se hizo -analizando los rubros de su presupuesto- a través de Solidaridad para la Producción en los programas de Becas de Capacitación para Trabajadores con una inversión de 7,143 miles de nuevos pesos entre 1989 y 1994 y Servicio Estatal del Empleo con una inversión total en el mismo período de 1,111 miles de pesos, las cuales representaron 0.25% y el 0.03% respectivamente en relación al presupuesto total ejercido por Pronasol en el mismo período. Paralelamente, se crearon empleos temporales para la realización de las obras de infraestructura que fueron las más importantes para el programa en el período señalado.

En un trabajo de Eliana Cardoso[62] comparando 4 casos de estabilización en procesos altamente inflacionarios (Bolivia, Chile, México y Brasil) demuestra el engañoso dilema: aunque el ajuste disminuye el ingreso real y aumenta el desempleo en el corto plazo, el ajuste es inevitable. Concluye que existen alternativas congruentes con el ajuste sin un costo tal alto en el empleo y los salarios.

Todos los resultados anteriores, y los señalados en el apartado 1.4 del primer capítulo, permiten concluir que una política social de combate a la pobreza, para que realmente tenga los alcances y la efectividad que se requieren, tiene que ver esencialmente con una política económica que ponga en el eje de sus prioridades la elevación de la calidad de vida de los más pobres que son ya la mayoría de la población mexicana.

Según J. Iguiñiz[63] lo social tiene varios planos que no pueden desvincularse, y si se enfocan correctamente se influyen entre sí. Establecer esas relaciones es un punto de la agenda futura. Es social el problema de la propiedad y de la reorganización de las entidades públicas y privadas; la política antiinflacionaria es una política social; son sociales los servicios que se relacionan con actividades o funcionamientos básicos como la educación, la salud, vivienda, etc. y también son sociales los programas de emergencia o de compensación.

En suma, lo fundamental tiene que ver con la política económica y ésta depende del modelo económico que se haya elegido en cada país. Los grupos dominantes en México ya eligieron un camino en el que la política social es complementaria, compensatoria, lo cual hace prever que en el futuro los problemas de pobreza e inequidad se agudizarán aunque los indicadores macroeconómicos muestren al mundo un México próspero.

---

[62] Cardoso, Eliana. "La macroeconomía de la pobreza en América Latina". En: *Políticas de ajuste y pobreza...*, p. 117

[63] Intervención de Javier Iguiñiz en la Mesa redonda: "La pobreza: causas y programas de acción", en : Núñez del Arco, J., *Políticas de ajuste y pobreza...*, op. cit., pp. 239-240

CONCLUSIONES

Al revisar la situación de la región latinoamericana en el período de estudio interesó observar no sólo las características de las políticas de ajuste estructural sino las razones -no siempre explicitadas- que llevaron a la aplicación de tales políticas, más allá de la práctica discursiva que predominó en esa etapa por parte de la mayoría de gobiernos.

En los ochenta se dieron cambios estructurales profundos en la mayoría de países de la región incluído México. Estas transformaciones respondieron a la crisis del modelo de acumulación capitalista existente; un capitalismo desarrollista e intervencionista expresado con diversas particularidades en el modelo de sustitución de importaciones, se fue transformando hacia una modalidad abierta, no intervencionista y altamente excluyente.

Los ajustes estructurales planteados en la década de los ochenta no fueron coyunturales como se justificaron, mas bien éstos se inscribían en una perspectiva de transformación estructural de largo plazo de nuestras economías. Los objetivos prioritarios de fortalecimiento del mercado interno y del desarrollo nacional fueron siendo desplazados por objetivos de mayor fomento de las exportaciones y de fortalecimiento de mercados externos.

En el plano teórico epistemológico la sustención de tales cambios es frágil, su fuerza está más en el plano ideológico. Se han dasarrollado agresivas campañas de legitimación del nuevo modelo neoliberal que en esencia consiste en aceptar como inevitables y hasta convenientes: las reglas del Mercado, la lógica de valorización del capital y la competencia oligopólica. América Latina fue inducida a efectuar procesos de ajustes estructurales de largo plazo y en estos procesos tuvieron una gran responsabilidad instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como también, los gobiernos locales.

El Estado ha ido cambiando su rol en el nuevo modelo económico: lo que se ve es un Estado menos empresario directo pero sí promotor y hasta subsidiario de empresas exportadoras; con un menor aparato gubernamental y operando con sistemas más eficientes en la lógica de disminución del gasto público. Sin embargo, este aparente debilitamiento en lo económico no debe ocultar las novedades en lo político como son, la nuevas modalidades de búsqueda de legitimación a través de acciones legislativas audaces, fórmulas novedosas de lograr consensos, negociación y hasta represión.

Durante los ochenta los Estados latinoamericanos impulsaron los procesos de ajuste hacia el nuevo modelo principalmente a través de reformas en las siguientes áreas: liberalización financiera, reforma fiscal, gasto público, liberalización comercial, inversión extranjera directa, control del tipo de cambio, privatización y desregulación.

Estas medidas fueron justificadas como acciones necesarias ante la crisis económica de la región y la llamada "década perdida", hechos incuestionables que crearon las condiciones favorables para estas transformaciones estructurales hacia el modelo neoliberal que hoy prevalece. Lo que está en cuestionamiento es que había alternativas posibles pero se eligió un camino con altísimos costos sociales como lo prueban la caída del salario real, el incremento del desempleo y la pobreza a lo largo de la región, incluído México.

Por todo lo anterior, fue muy importante para el desarrollo del capítulo II partir del análisis de la crisis en México y las respuestas dadas desde las dos administraciones gubernamentales en el período de 1982 a 1994. Es en esta etapa que se definió un nuevo rumbo para la economía mexicana, la opción neoliberal de crecimiento e inserción al mercado mundial fue lográndose a través de medidas de ajuste estructural que en lo esencial compartieron los principios y la lógica predominantes en la región, salvando las particularidades que estos procesos tuvieron en nuestro país, como otros en América latina.

La literatura analítica sobre la crisis mexicana de los ochenta es vasta y a veces con resultados contradictorios, así como también, los diversos balances sobre este período. Nuestra opción fue revisar brevemente el desarrollo de las diversas políticas económicas de estabilización y ajuste estructural, los pactos de solidaridad, las transformaciones del papel del Estado mexicano y las reformas del sector público y financiero, pero sobre todo, se puso el acento en describir los principales impactos sociales (reducción del gasto público, deterioro nutricional, caída del salario real, del empleo, entre otros) que se fueron produciendo y/o acentuando con el cambio estructural, en especial, el crecimiento de la pobreza tanto en extensión como en intensidad y, las medidas de política social que se tomaron como respuesta a la agudización de este último problema.

Los destinos de nuestra economía han estado muy ligados a la relación con la economía norteamericana tanto a nivel comercial, de inversión extranjera, de financiamiento, como de flujos migratorios y diversos mecanismos de integración. Y en la nueva configuración geopolítica y económica a nivel mundial la hegemonía norteamericana en este continente es incuestionable así como el papel que están jugando otras economías como la canadiense y mexicana en este proceso, como se ha evidenciado en el Tratado Trilateral de Libre Comercio y medidas consecuentes.

El crecimiento de la pobreza, tanto en intensidad como en extensión, es la consecuencia más incuestionable del ajuste estructural y del modo de inserción de nuestros países a la economía mundial en este período de estudio. En menos de 10 años la pobreza se multiplicó respecto de las últimas cuatro décadas desde la posguerra ubicándose por tanto como el problema económico social más urgente de atender en los próximos años. De allí que fue importante desarrollar algunas de las propuestas teórico metodológicas que se están empleando en su conceptualización y medición, tanto en Latinoamérica como en México. Aquí queda claro que la medición de la pobreza, ya sea cuantitativamente o

cualitativamente, depende de las variables y la metodología que se elija; de allí que los resultados sean susceptibles de manipular como ocurre con la elección y uso de toda herramienta técnico operativa. Por esto debe tenerse mucho cuidado en la explicitación de todos los elementos puestos en acción en todo proceso de medición.

Como consecuencia de lo anterior, se intentó una experiencia de medición de la pobreza con una muestra del medio rural y suburbano en Michoacán, estado del centro occidente del país en donde se ven verificadas las principales tendencias de este fenómeno a nivel nacional.

La pobreza e indigencia han aumentado significativamente los últimos años, llegando en algunos estudios de estratificación a concluirse que cerca del 70% de la población mexicana es pobre en algún estrato -indigente, pobre extremo o pobre moderado- y del 30% no pobre, sólo el 5.5% corresponde a la clase alta, lo cual verifica una de las hipótesis más generalizadas en torno a una de las causas más importantes de la pobreza que es la gran polarización en la distribución del ingreso nacional, la cual se ha reforzado con el nuevo modelo económico que ha llevado además a una mayor exclusión de la población mayoritaria de los supuestos beneficios del cambio estructural.

Como respuesta al crecimiento sustancial de este fenómeno se difundieron nuevas concepciones del desarrollo y las reformas sociales, las cuales van desde la necesidad de considerar lo social como consustancial de lo económico, hasta las que postulan que lo social debe ser un complemento eficaz de la política económica. Ciertamente se comparten los primeros enfoques y, en esa perspectiva, se realizó una revisión crítica de los principales programas de combate a la pobreza, tanto en Latinoamérica como en México. En general, se han observado denominadores comunes en estos programas como el Pronasol en nuestro país; las acciones desplegadas han sido insuficientes y limitadas para combatir eficazmente la pobreza, tanto en el medio rural como suburbano y, esto tiene que ver principalmente con los condicionamientos del

modelo económico por el que se ha optado y en el cual la política social depende y hasta es funcional a la política económica.

Las incongruencias entre discursos y prácticas, entre intenciones y realidades y la manipulación política que se muestra al realizar el análisis del Pronasol en Michoacán son expresiones de esto. El manejo del gasto social a través de la canalización de recursos ya "etiquetados" y fundamentalmente orientados a obras de infraestructura, es otra manifestación de esta dependencia esencial.

Por esto creemos que mientras el desarrollo económico no incorpore plenamente su dimensión social y esto se traduzca en políticas y programas diseñados que consideren al ser humano en el centro y en el eje del diseño de las mismas, no se enfrentarán profundamente los problemas sociales más graves, entre ellos, el de la pobreza extrema.

Se requiere hoy más que nunca del concurso organizado y de la participación plena de la ciudadanía en nuestro país lo cual confronta radicalmente las lógicas excluyentes y de control social. Es importante potenciar y apoyar iniciativas desde los/as excluídos/as si realmente se quiere enfrentar eficazmente el flagelo de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Alonso [1979]. *La crisis del capitalismo.* Editoral Nuestro Tiempo, México.

Aguilera Verduzco, Manuel [1992]. *Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta, la teoría general, nueva y vieja ortodoxia.* Eds. Facultad de Economía-UNAM, México.

Alanis Sámano, Fabiola [1997]. "Economía y pobreza en Morelia, Michoacán 1988-1994". Tesis de Licenciatura, Escuela de Economía, UMSNH, Michoacán.

Altimir, Oscar [1979]. *La dimensión de la pobreza en América Latina.* Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo. [1995]. "Progreso Económico y Social en América Latina". *Informe 1995.* Washington, D.C., octubre de 1995.

Banco Mundial. [1989]."Mexico: Trade Policy Loans I and II". *Project Completion Report,* noviembre 1989, Washington.

Barkin, David. [1991]. *Un desarrollo distorsionado:la integración de México a la economía mundial.* Ed.Siglo XXI, UAM-Xochimilco, primera edición, México.

———— [1995]. *Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible.* Serie Cuadernos de Trabajo 2. Grupo Interamericano para el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y los Recursos Naturales.

Bendix, R. [1964], *Nation-Building and Citizenship,* University of California Press, Berkeley.

Boltvinik, Julio [1992]. "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". *Revista Comercio Exterior,* vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.

———— [1994]. *Pobreza y estratificación social en México.* Eds. INEGI, COLMEX, IIS - UNAM, México.

———— [1995a]. "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI". *Revista Sociológica No. 29.* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, septiembre-diciembre.

———— [1995b]. "La pobreza en México. II. Magnitud", *en: Salud Pública en México*, julio-agosto de 1995.

Bustelo, Eduardo S. (comp.) [1987]. *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina.* Eds. UNICEF y Fondo de Cultura Económica, Colombia.

Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani [1992] . "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en: *La lucha contra la pobreza en América Latina.* Revista *Comercio Exterior,* vol. 42, No. 5, mayo, México.

Calzada, Fernando y Francisco Hernández [1989]. "La política económica en crisis 1983-1988", en: *Rev. Investigación Económica,* No. 187, enero-marzo. Facultad de Economía, UNAM, México.

Calva, José Luis (coord. gral.) [1995]. *Distribución del ingreso y políticas sociales.* Tomos I y II. Eds. Equipo Pueblo, ENLACE, FAM, Juan Pablos, México.

Campos, Julieta [1995]. *¿Qué hacemos con los pobres*? Ed.Aguilar y Nuevo Siglo, México.

Campos Ricardo [1993]. *El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana. Crisis y estabilización.* Eds. Plaza y Valdés y Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Canto, Manuel [1993]. *Elementos conceptuales para una política social alternativa.* Mimeo, México.

Carrere, Bernard y Paul Sweezy, et. al. [1974]. *1974: Crisis estructural del capitalismo. Crisis energética - Crisis política.* Edit. La Oveja Negra, Medellín, Colombia.

Castañeda, Jorge G. [1982]. *Los últimos capitalismos. El capital financiero: México y los "nuevos países industrializados".* Ed.Era, primera edición, México.

Castro, Fidel [1983]. *La crisis económica y social del mundo. Sus repercusiones en los países subdesarrollados, sus perspectivas sombrías y la necesidad de luchar si queremos sobrevivir.* Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados, Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, Cuba.

CELADE, CEPAL, BID [1996]. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas.* Eds. CELADE-BID, Santiago de Chile.

CEPAL [1985]. *Crisis y desarrollo en América Latina y El Caribe,* Santiago de Chile.

———— [1986]. "América Latina y El Caribe: balance de pagos 1950 - 1984", *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL,* No. 10, Santiago de Chile.

———— [1989]. *Panorama económico de América Latina.* Eds. ONU, Cepal, Chile.

———— [1990]. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe en los años noventa.* Eds. CEPAL, ONU. Santiago de Chile.

———— [1995]. *Panorama social de América Latina 1995.* Eds. CEPAL-FNUAP-UNICEF, Santiago de Chile.

———— [1997]. *Panorama social de América Latina 1996.* Eds. CEPAL-ONU y UNICEF, Santiago de Chile.

CEPAL - CELADE, ONU [1993]. *Población, equidad y transformación productiva.* Eds. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL, ONU [1995]. *Estudio económico de América Latina y El Caribe 1994-1995.* Eds. CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

CEPAL - PNUD [1992]. "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza". *Revista Comercio Exterior,* vol. 42, núm. 4, abril, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Carlos Tello (coord.) [1990a]. *El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos.* Eds. El Nacional, México.

Consejo Consultivo del PRONASOL [1990b]. "La pobreza en Méxco". Revista *Cuadernos de Nutrición,* vol. 13, No. 6, noviembre-diciembre, México.

COPLAMAR [1982]. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación.* Vol. 1. Eds. Siglo XXI y Coplamar, México.

————[1982]. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Educación.* Vol. 2. Eds. Siglo XXI y Coplamar, México.

———— [1982]. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Vivienda.* Vol. 3. Eds. Siglo XXI y Coplamar, México.

———— [1989]. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000.* Eds. Siglo XXI y Coplamar, segunda edición, México.

Cornelius, W., Ann Craig y Jonathan Fox [1994]. "Mexico's nacional Solidarity Program:an overview". En: Wayne A. Cornelius et.al. (editores), *Transforming state-society relations in Mexico: the national solidarity strategy.* U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava [1991]. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento.* Jornadas 120, Eds. El Colegio de México, México.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social [1995]. *Atacar la pobreza.* Eds. ONU, Copenhague, Dinamarca.

Desai, Meghnad [1992]. "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social". Revista *Comercio Exterior*. vol. 42, núm. 4, abril, México.

Dieterich, Heinz [1997]. *Globalización, exclusión y democracia en América Latina.* Eds. Joaquín Mortiz, México.

Dos Santos, Theotonio [1971]. *La crisis norteamericana y la América Latina.* Eds. El Tigre de Papel, Bogotá, Colombia.

Dresser, Denise [s/f]. *Neopopulismo, soluciones a los problemas neoliberales. Pronasol, México.* Documento mimeo.

Estay Reyno, Jaime [1996]. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina.* Eds. IIEc,UNAM y Universidad Autónoma de Puebla. México.

Foro de Apoyo Mutuo (FAM) [1994]. "Un punto de vista sobre el México de hoy", en: *Los pobres construyendo su política social,* Oaxaca , México, septiembre de 1993.

Forrester, Viviane [1997]. "El horror económico", en: Revista *Proceso,* No.1053, enero, México.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial [1985]. Revista *Finanzas y Desarrollo,* publicación trimestral, diciembre de 1985.

García Rocha, Adalberto [1986]. *La desigualdad económica.* Eds. El Colegio de México, A.C., México.

Girón, Alicia [1995]. *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin. Argentina, Brasil y México.* Eds. Cambio XXI, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

Girón Alicia y Eugenia Correa (coords.) [1996]. *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI.* Eds. Cambio XXI e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

Gollás, Manuel [1994]. *México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento.*Documento de Trabajo, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, septiembre, México.

Gómez, Ricardo J. [1995]. *Neoliberalismo y seudociencia.* Eds. Lugar Editorial, Buenos Aires, Argentina.

Gonzáles Butrón, María Arcelia (cood.) [1997]. *Pobreza, Política Económica y Política Social.* Taller de Investigación, Escuela de Economía, UMSNH, Michoacán, México.

González Marín, María Luisa [1996]. *La industria de bienes de capital en México.* Eds. IIEc-UNAM y El Caballito, México.

González Tiburcio, Enrique [1992]. "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en: Revista *El Cotidiano* No. 49, UAM-A, julio-agosto, México.

Green, Rosario [1988]. *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos.* Eds. Nueva Imagen y Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Guillen Romo, Héctor [1994]. "El consenso de Washington en México", en: Revista *Investigación Económica*, Núm. 207, enero-marzo, Facultad de Economía, UNAM, México.

Guillén, Arturo [1986]. *Problemas de la economía mexicana.* Colección los grandes problemas nacionales, Eds. Nuestro Tiempo, México.

Heredia, Carlos y Mary E. Purcell. *La polarización de la sociedad mexicana: una visión desde la base de las políticas de ajuste económico del Banco Mundial.* Eds. Equipo Pueblo y The Development Group for Alternative Policies, Inc., Washington, D.C., 1994

Hernández Laos, Enrique [1991]. "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad". *Solidaridad a debate.* Eds. El Nacional, México.

———— [1992a]. *Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación.* Eds. UNAM- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Colección Alternativas. México.

———— [1992b]. La Pobreza en México. *Rev. Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México.

Hinkelammert, Franz [1984]. *Crítica a la razón utópica.* Eds. DEI, San José, Costa Rica.

———— [1990]. *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda.* Eds. DEI, San José, Costa Rica.

Huerta G., Arturo [1987]. *Economía mexicana más allá del milagro.* Eds.Cultura Popular e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, primera reimpresión, México.

———— [1992]. *Liberalización e inestabilidad económica en México.* Eds. Diana-UNAM, México.

Iglesias, Enrique y Fernando Zumbado [1993]. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo.* Eds. BID y PNUD, Washington.

INEGI [1990]. *Michoacán. Perfil socioeconómico.* Aguascalien-tes, México.

INEGI [1993]. Cuadernos de información oportuna, No. 240, marzo.

———— [1994]. Cuadernos de información oportuna, No. 252, marzo

———— [1995]. Cuadernos de información oportuna, No. 264, marzo.

———— [1996]. Cuadernos de información oportuna, No. 276, marzo.

———— [1997]. Cuadernos de información oportuna, No. 288, marzo.

INEGI [1994]. *Estadísticas Históricas de México*, Tercera edición, mayo.

————-[1996]. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, marzo.

————-[1996]. "Indicadores de Empleo y Desempleo", *Estadísticas Económicas*, marzo.

————-[1997]. "Indicadores de Empleo y Desempleo", *Estadísticas Económicas*, marzo.

INEGI y el Gobierno del Estado de Michoacán. *Anuario Estadístico del Estado de Michoacán 1990, 1994, 1995, 1996.*

Irias, Gustavo [1996]. *Ajuste Estructural e Inversión Social. La participación de las ONGs en los FIS (Fondos de Inversión Social).* Eds. ICCO-ALOP-DEI, San José, Costa Rica.

ISS/PREALC [1985]. *"Planning for basic needs in Latin America",* Final Report.

Lundahl, Mats y Wim Pelupessy (edits.) [1989]. *Crisis económica en Centroamérica y El Caribe.* Eds. DEI, San José, Costa Rica.

Lustig, Nora [1994]. *México. Hacia la reconstrucción de una economía.* Eds. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Mandel, Ernest [1977]. *La Crisis 1974-1980. E*ds. Serie Popular Era, México.

Martínez Escamilla, Ramón [1996]. "El sector paraestatal mexicano: la filosofía, la política, la pragmática". En: *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?* Eds. El Caballito e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, D.F.

Martínez E., Ramón, Irma Manrique y Jaime Bautista [1996]. *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?* Eds. El Caballito e Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

Martínez H., Ifigenia [1992]. *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México.* Eds. Diana - UNAM, México.

Martínez, Osvaldo [1994]. "Neoliberalismo y crisis en América Latina", en: Dieterich, Heinz (editor). *Neoliberalismo, Reforma y Revolución en América Latina.* Editorial Nuestro Tiempo, México.

Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn [1986]. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro.* Número especial de Development Dialogue, CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia.

Miller, S.M. y P. Roby [1971]. "Poverty: Changing Social Stratification", en Peter Townsend, *The concept of poverty.* Heineman, Londres.

Moguel, Julio [1996]. "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal. El caso del Programa Nacional de Solidaridad". Revista *Economía Informa,* No. 252, noviembre, Facultad de Economía, UNAM, México.

Nacional Financiera [1990]. *La economía mexicana en cifras 1990.* Edición 11a., México D.F.

Naciones Unidas, CEPAL [1991]. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta.* Serie Estudios e informes de la CEPAL No. 81, agosto, Eds. ONU, Santiago de Chile.

Nelson, Joan M. y colaboradores del Overseas Development Council [1991]. *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico.* Eds. CEMLA y Banca Serfín. México, D.F.

ONU-CEPAL [1993]. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992.* Informe Metodológico. Eds. ONU-CEPAL e INEGI, Aguascalientes, México.

Peón, Fernando [1992] . "Solidaridad en el marco de la política social". Revista *El Cotidiano, julio-agosto.* Universidad Autónoma Metropolitana-A, México.

Pipitone, Ugo [1986] *El capitalismo que cambia.* Eds. Era, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [1990]. *Desarrollo sin pobreza.* II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, noviembre 20-23 de 1990. Eds. PNUD y Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Colombia.

Rivera Ríos, Miguel Angel [1990]. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985.* Eds. Era, tercera reimpresión, México.

Roberson, Todd [1994]. "NAFTA's Reality Rattles Mexico". *The Washington Post,* 5 de agosto.

Ruiz Durán, Clemente, Alejandro Montoya M. y Francisco Hernández y Puente [1985]. "El fracaso de la ortodoxia: tres años de una gestión fallida". Revista *Investigación Económica,* No. 174, octubre-diciembre, Fac. Economía, UNAM, México.

Salinas Callejas, Edmar [1995]. "El financiamiento del sector agropecuario en México, 1988 - 1994". Revista *Comercio Exterior,* vol. 45, No. 1, enero, México.

Semo, Enrique [1975]. *La crisis actual del capitalismo.* Eds. de Cultura Popular, México.

Sen, Amartya [1981]. *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation.* OIT, Clarendon Press, Oxford, Gran Bretaña.

———— [1992]. "Sobre conceptos y medidas de pobreza". Revista *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México.

Subcomité de Evaluación de Solidaridad del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán, Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad, SEDESOL, Dirección General de Operación Regional de la SECOGEF [1995]. *Solidaridad en Michoacán 1989-1994. Memoria de Evaluación.* Eds. Solidaridad, Morelia, Michoacán.

Torres A., Federico [1986]. "El sector paraestatal en México", en *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México".* Eds. INAP, México.

Townswend, Peter [1979]. *Poverty in the United Kingdom.* Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña .

Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.) [1993]. *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social.* Eds. Cal y Arena, México.

Trejo, Saul [1988]. *Empleo para todos.* Ed. FCE, México.

Valenzuela Feijóo, José C. [1986]. *El capitalismo mexicano en los ochenta.* Ed. Era, primera edición, México.

———— [1990] *¿Qué es un patrón de acumulación?* Eds. Facultad de Economía, Serie Economía de los noventa, UNAM, México.

———— [1991]. *Crítica del modelo neoliberal. El FMI y el cambio estructural.* Eds. Facultad de Economía, UNAM, México.

———— [1994]. "Trayectoria del modelo neoliberal en México", en: Revista *Investigación Económica,* Núm. 207, enero-marzo, Facultad de Economía de la UNAM, México.

Varios autores [1980]. *1979: ¿La crisis quedó atrás?* Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía, UNAM, México.

Varios autores [1981]. *Crisis capitalista contemporánea, movimiento obrero y perspectivas del desarrollo latinoamericano.* Eds. Universidad Autónoma de Guerrero, Guerrero, México.

Varios autores [1982] *La crisis del capitalismo y los países subesarrollados.* Editorial Nuestro Tiempo, México.

Vázquez Rangel, Gloria y Jesús Ramírez López (coords.) []. *Marginación y pobreza en* México. Eds. Ariel, México.

Velázquez Gutiérrez, Luis A., Manuel Scontop Pisfil y Gerardo Ríos Almodóvar [1996]. "La pobreza en Jalisco: una comparación regional". Revista *Carta Económica Regional,* No. 46, enero-febrero, Universidad de Guadalajara, México.

Vicens, Lucas [1982]. *Crisis económica.* Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana.

Vuskovic, Pedro [1993]. *Pobreza y desigualdad en América Latina.* Eds. UNAM, CIICYH, Colección Alternativas. México.

Warman, Arturo (comp.) [1994]. *La política social en México, 1989-1994.* Eds. Fondo de Cultura Económica, México.

Williamson, John [1990]. "The progress of policy reform in Latin America". *Policy analyses in international Economics,* No. 28, January, Washington, D.C.

ANEXO I
BALANCE DE DESARROLLO DE LA REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA DURANTE LOS OCHENTA

CUADRO 1
DECLINACION DEL DEFICIT PUBLICO EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile

Superávit nominal entre 1978-1981; déficit que llegó al 3.6% del Producto Interno Bruto (PIB); superávit restaurado en 1987.

Argentina

Cae el déficit primario de un promedio del 8% del PIB en 1980-1982 a 3% en 1985-1988. Nuevo esfuerzo de reducir el déficit con Carlos Menem.

Brasil

El ahorro gubernamental se mantiene alrededor de un 9% del PIB entre 1981-1988; las necesidades de préstamos del sector público suben hasta casi el 50% del PIB en 1988; las medidas de correción muestran tendencias poco claras.

México

Déficit primario de 7.4% del PIB en 1982 se convierte en un superávit de 7.4% en 1988.

Colombia

Déficit nominal de 6.3% del PIB en 1984 se reduce a 2.1% en 1988. Déficit primario de 3.7% se convierte en un superávit de 2.4%.

Venezuela

Rápido giro en 1981-1988. Nuevo esfuerzo de reducir el déficit en 1989 con Carlos Andrés Pérez.

FUENTE: John Williamson (editor). "Latin American adjustment. How much has happened?", Washington, abril de 1990. Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...;* op.cit, p. 133.

CUADRO 2
COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Recorte del gasto público, especialmente salarios y subsidios, impuesto durante los setenta. Fue intensificado en los ochenta incluyendo presiones sobre el gasto en salud y educación, pero no en defensa.

Argentina
Descenso en el gasto público antes de incluir intereses en los ochenta, mayor que el incremento en el pago de intereses.

Brasil
Gasto corriente más transferencia creció 2 puntos del PIB entre 1982 y 1988, en mayor medida que el incremento en el costo por intereses. El gasto en salud y educación no fue objeto de serias reducciones.

México
Más del 50% del gasto público se destinó al interés en 1988. El presupuesto ha sido extremadamente austero, incluyendo salud, educación, inversión y subsidios.

Colombia
Pequeño cambio en el presupuesto público como porcentaje del PIB, pero pasando de gasto de capital a gasto corriente, en especial crece el pago de intereses. La parte de educación cayó de manera aguda. Esfuerzos en el recorte de subsidios.

Venezuela
Agudas oscilaciones en la inversión de las empresas estatales. Nuevo subsidio al crédito hipotecario para prestatarios de algunos ingresos, del 2% del PIB en 1989. Se iniciaron tres programas en 1989 para alinear los precios del sector público con los precios externos (para transables) o con el costo marginal (para los no transables).

FUENTE: John Williamson (editor), Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...;* op.cit, p. 134.

CUADRO 3
REFORMA FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Mayor simplificación del sistema de impuestos indirectos en 1975. En 1984 una reforma para ensanchar la base impositiva y un corte en la tasa marginal, probablemente se llegó a un sistema más regresivo.

Argentina
Reforma fiscal en discusión.

Brasil
Importantes reformas al impuesto sobre ingreso en 1985 y 1987 buscando perfeccionar la indexación y anticipar la recaudación fiscal sobre el ingreso procedente de activos financieros.

México
Eliminación de la evasión fiscal de las empresas. Los ingresos procedentes de impuestos crecieron un punto del PIB entre 1982 y 1988, mientras que los ingresos tributarios procedentes de los impuestos petroleros cayeron 5 puntos del PIB. Varias reformas del impuesto al ingreso han venido dándose.

Colombia
Reformas en 1983 y 1986 ayudaron a ensanchar la base impositiva. Esfuerzos para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales y racionalización de la estructura. El ingreso fiscal se incrementó en un punto porcentual del PIB.

Venezuela
Planes para aplicar el IVA y reformar el impuesto al ingreso para ensanchar la base impositiva y disminuir la tasa marginal fueron presentados al Congreso en octubre de 1989, pero su aprobación es todavía dudosa.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 135.

CUADRO 4
LIBERALIZACION FINANCIERA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Liberalización de las tasas de interés en los setenta. Abolición de los controles sobre capital y supervisión prudencial pobre, lo que contribuyó a la crisis de 1982 cuya resolución requirió de diversos subsidios. Nuevo sistema de supervisión fue establecido en los ochenta.

Argentina
Tasa de interés libre desde 1977. Fluctuaciones y algunas disminuciones en años recientes hasta fines de 1989.

Brasil
Algunos créditos subsidiados fueron removidos. Grandes fluctuaciones en la tasa de interés real (en el segmento de mercado abierto).

México
Tasa de interés libremente determinada, pero recientemente se mantiene alta para detener la fuga de capitales.

Colombia
Tasa de interés se mantiene libre de controles gubernamentales, pero con fuerte control oligopolista. Algunas reducciones en el crédito subsidiado extensivo que es especialmente dirigido a los mayores y más saludables prestatarios. Están en estudio leyes para incrementar la competencia por liberalización de las regulaciones sobre la inversión extranjera en el sector financiero.

Venezuela
El gobierno trató de liberar las tasas de interés en febrero de 1989, pero el Banco Central se vio obligado a imponer límites y el Congreso aprobó un subsidio para aquellos que tenían viejas hipotecas.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 1336

CUADRO 5
POLITICA CAMBIARIA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
La devaluación (45% en términos reales desde 1982) es el principal instrumento de ajuste estructural. Fuerte crecimiento de las exportaciones desde 1986.

Argentina
La fuerte sobrevaluación desapareció después que se abandonó la tablita (1978-1981), pero grandes variaciones en el tipo de cambio real persisten. Una tasa supercompetitiva entre abril y septiembre de 1989.

Brasil
El tipo de cambio fue 20% más competitivo entre 1983 y 1988 que en 1972-1982. Se mantiene relativamente constante a través de sucesivos ajustes. Fuerte crecimiento de las exportaciones manufactureras.

México
Gran depreciación real desde principios de los ochenta (al menos de un 20%). Se ha ido dando una apreciación real durante el pacto antinflacionario (a fines de 1987). Fuerte crecimiento en las exportaciones manufactureras que se contuvo en 1989.

Colombia
Devaluación real de un 34% desde 1984. Gran estabilidad del tipo de cambio real a través de sucesivos ajustes. Las exportaciones no tradicionales han crecido un 14% por año desde 1984.

Venezuela
Unificación del mercado cambiario en 1989; adopción del tipo de cambio flotante y devaluación real importante.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 137.

CUADRO 6
LIBERALIZACION COMERCIAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
El comercio fue liberado en los setenta. Las tarifas se incrementaron a 35% en respuesta a la crisis de 1982, pero subsecuente reducción en etapas al 15%.

Argentina
Liberalización en 1976-1981, seguida de una nueva protección en respuesta a la crisis, intento de reliberalizar desde 1987. Reducción de tarifas al máximo de un 40% en 1989.

Brasil
Racionalización de la estructura de tarifas, y reducción de tasas en 1988, pero las licencias de importación permanecen en el caso de muchos productos.

México
Las licencias de importación casi universales en 1982 y que todavía cubrían el 92% de la producción en 1985, fueron abolidas en 1989. En etapas, pero también rápida reducción de las tarifas como un todo. Ingreso al GATT en 1986.

Colombia
Gradual liberalización de las importaciones, revirtiéndose el incremento del proteccionismo sucedido entre 1980-1984. Propósito de reducir las anteriores licencias.

Venezuela
Programa radical de liberalización de las importaciones fue iniciado bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez en 1989. Negociado su ingreso al GATT.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...;* op.cit, p. 138.

CUADRO 7
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Permitida libremente desde los setenta. Extensivo programa de intercambio de deuda por inversión.

Argentina
Remoción de las barreras legislativas.

Brasil
Importante inversión extranjera acumulada en el país. Una nueva Constitución en 1987 expresa hostilidad, sin embargo ello no ha permitido que se concreten nuevas barreras. Un importante y altamente inflacionario programa de intercambio de deuda externa apareció en 1988.

México
Vasta liberalización de las regulaciones que restringían a la inversión extranjera en 1989. Incremento sustancial en el ingreso de ésta (cerca de 2 mil millones en octubre de 1989). Programa de intercambio de deuda por inversión en 1986-1988. (Nuevo programa de intercambio de deuda por inversión después de la renegociación con la banca internacional).

Colombia
Discusión para un relajamiento de las restricciones, empezando con el sector financiero.

Venezuela
Actitud de bienvenida a la inversión extranjera. Un importante programa de intercambio de deuda por capital ha sido anunciado y los primeros resultados aparecen en noviembre de 1989.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 139.

CUADRO 8
PROCESO DE PRIVATIZACION EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Fue extensiva en los setenta. El Estado se vio forzado a tomar algunas empresas, especialmente financieras, en 1982-1983; éstas fueron siendo reprivatizadas (parcialmente a través de intercambio de deuda por capital). Extenso programa para privatizar las empresas estatales tradicionales se inició en 1986.

Argentina
Unas pocas empresas han sido privatizadas exitosamente desde 1983. Hay planes para privatizar estaciones de televisión, telecomunicaciones (ya fue privatizada la empresa telefónica) y la línea aérea (también ya fue privatizada).

Brasil
Desde 1980, 17 de 300 empresas estatales han sido privatizadas. Están siendo privatizadas varias más.

México
Se levantaron restricciones para el ingreso de la inversión privada a la producción de muchos petroquímicos. Muchas de las empresas estatales han sido vendidas. (Más recientemente se vendió la empresa telefónica y se reprivatiza la banca).

Colombia
Modesta en extensión. Reprivatización de los activos industriales del grupo Grancolombiano, un banco en problemas fue tomado por el gobierno. Se privatizan empresas en papel y armando autos.

Venezuela
Se anuncian planes en 1989 para privatizar bancos comerciales, compañías de cemento, azúcar, hoteles y otros activos. El proceso tomará varios años.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 140.

CUADRO 9
DESREGULACION EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA

Chile
Desregulación de los precios en los setenta. La regulación estatal ya no se percibe como problema.

Argentina
Se desreguló el sector petrolero en 1989. Expectativa de nuevas medidas en otra ronda de reformas.

Brasil
La nueva Constitución contiene regulaciones adicionales, incluyendo un techo de 12% en la tasa de interés real y restricciones sobre liquidez de dudosa efectividad.

México
El proceso de remover barreras a la entrada está en marcha. La desregulación del sistema financiero ha avanzado y ello ha incrementado en un 10% su capacidad. El control de precios persiste como parte del pacto social antinflacionario. El punto es cómo podrá quitarse sin perder la estabilidad de precios.

Colombia
Ha sucedido alguna descentralización y simplificación gubernamental, pero continúa el conflicto entre un poderoso grupo de abogados que están en favor de la regulación y un sector privado que desea la desregulación y tecnócratas que no toman la decisión.

Venezuela
Control de precios para todo, excepto 10 renglones que fueron levantados en 1989.

FUENTE: John Williamson (editor).Tomado de: E. Correa, *Los mercados financieros...*; op.cit, p. 141.

ANEXO II
METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA

METODOS DE MEDICION DE POBREZA[1]

ENFOQUE SECTORIAL DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (ESNBI)

El método tradicional del análisis social consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos (por ejemplo, % de analfabetos, % de viviendas sin agua entubada, % de población subnutrida, etc.); y que conduce a listados fragmentarios de brechas específicas, se les puede denominar Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas (ESNBI). Los trabajos de COPLAMAR en México y el cálculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del PNUD para el conjunto de América Latina, ejemplifican este enfoque. Es adecuado utilizarlo en trabajos sectoriales y para ejercicios globales de programación de esfuerzo social, sin embargo, para fines de lucha contra la pobreza sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro. El término pobreza no suele utilizarse en estos estudios.

METODO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

Este se deriva del anterior, pero al trabajar las diferentes dimensiones de bienestar en forma simultánea en los diferentes hogares, permite identificar los hogares y personas pobres. Este método se ha aplicado en América Latina desde los años setenta, particularmente para la construcción de mapas de pobreza en Chile. Para los años ochenta se generalizaron estos trabajos en América Latina. Aquí la metodología es analizar las necesidades que se reducen a vivienda, los servicios de ésta y asistencia escolar a los menores, por eso se le puede bautizar como NBI-Restringida.

METODO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS GENERALIZADO

La variante de NBI-Generalizada comprende todas las necesidades básicas. Los trabajos que permiten ejemplificar este procedimiento son los de Peter

---

[1] Boltvinik Kalinka, Julio; *Pobreza y estratificación social en México*; Ed. INEGI, IIS-UNAM; ECM; Aguascalientes, Aguascalientes, México 1994.

Townsend (1979) y el de Joana Mack y Steward Lansley (1985). Evidentemente al aumentar los rubros analizados de necesidades básicas, es necesario modificar el criterio de pobreza.

METODO DE LINEA DE POBREZA (L.P.)

El método de línea de pobreza se descompone en cinco variantes. Las tres primeras son subvariantes de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), o método de la pobreza alimentaria, que combina un enfoque normativo para la alimentación con uno empírico para el resto de las necesidades. En los tres casos, el procedimiento consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y, dividiéndolo entre el coeficiente de Engel (E), o proporción del gasto dedicado a alimentos, transformarlo en la Línea de Pobreza. En algunos de los estudios el costo de la canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema o de indigencia y sirve para identificar a los más pobres. La diferencia entre las subvariantes radica en el procedimiento para elegir el coeficiente de Engel.

La primera elige el coeficiente de Engel observando entre los grupos más pobres (Ep), la segunda elige el del promedio de los hogares (Em) y la tercera el de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales (Ee)[9].

Las otras variantes de la L.P. corresponden a métodos que definen normativamente el conjunto de las necesidades básicas. El de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), ya definida en trabajos de COPLAMAR, aplicado por Boltvinik (1984), Hernández Laos (1992), Santiago Levy (1991) y Nora Luistig (1990). La variante del ingreso total o línea de pobreza total, que consiste en transformar en flujos monetarios todas las fuentes de bienestar del hogar (patrimonio acumulado, acceso a servicios gratuitos, tiempo libre, trabajo doméstico), sumarlas al ingreso monetario y comparar el total resultante con una línea de pobreza total, ha sido propuesto por Grootaert (1982).

METODO DE MEDICION INTEGRADA DE LA POBREZA (MMIP)

Incluye tres variantes. La primera se aplica en su carácter original, a los trabajos de Beccaria y Minujin, Kaztman (1989), Minujin y Vinocur (1992), Larrea (1990) y del proyecto de pobreza del PNUD. La segunda o versión refinada, fue propuesta por Julio Boltvinik e incorpora los planteamientos del proyecto de pobreza del PNUD, aplicándose solamente en Colombia. La tercera versión llamada modificada la desarrolló Boitvinik recientemente en 1992.

El MMIP, en sus variantes original y refinada, parte de las variables de las NB y del ingreso o consumo, pero mientras que la variante original utiliza alguna de las versiones de la CNA para definir el ingreso mínimo, el refinado acude al

procedimiento normativo para todas las necesidades (CNSE) que habrán de cotejarse por la LP.

La versión del MMIP modificado añade la construcción de un índice integrado de intensidad de la pobreza por hogar y por individuo que, además de abrir la posibilidad de que hogares con carencias de NB o por debajo de la línea de pobreza resulten no pobres; agrega dimensiones no utilizadas como el tiempo disponible para educación y recreación. La aplicación del MMIP, consiste en general en una integración de los métodos de NBI y LP, tal como éstos fueron desarrollados para su aplicación en forma independiente. Para lograr la plena complementariedad de ambos, se requiere precisar en cada aplicación concreta cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles por la LP. La división más sencilla y consecuente es trabajar con el NBI todas las que dependan de manera preponderante -y para la mayoría de los hogares- del gasto público (consumo e inversión), de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible, quedando a ser cubiertas por LP, las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente. Sin embargo, puede haber cierta flexibilidad para trasladar necesidades de LP a NBI pero no a la inversa (verbigracia, nunca podremos verificar los ingresos por el nivel educativo).

Es así que dentro de los métodos ofrecidos por Julio Boltvinik -en su libro *Pobreza y Estratificación Social en México*- nos parece conveniente retomar su planteamiento en cuanto al Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), pero con modificaciones ajustadas a nuestro objeto de estudio. Se nos ha hecho adecuado para nuestro estudio este método porque contempla a los satisfactores de las necesidades, combinando el método de la Línea de Pobreza (LP) y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), separando a los gastos familiares de los ingresos de las mismas, para posteriormente (se supone ya obtenida la información) hacer un balance final.

Se hace preciso definir qué se entiende por necesidad y qué por satisfactor, con el objeto de no confundirse con los términos. El primero, aquí, lo hemos definido como aquello de lo cual no se puede prescindir, o lo que es lo mismo, falta de las cosas que son vitales para la vida. Y el satisfactor entendido como el grado o la medida en la cual se ve cubierta una necesidad, en un sentido estricto de la palabra que proviene del latín satis (bastante) y facere (hacer). Entonces tendríamos, para este estudio, el MMIP de la siguiente manera:

GASTOS

- En servicios y materiales de la vivienda (electricidad, agua, combustible (gas), escuelas, materiales de construcción).
- En alimentación
- En salud y educación
- En transporte

- En vestido y calzado
- En recreación y cultura

INGRESOS

- A través de salarios
- A través de formas no salariales (subsidios gubernamentales, tales como becas de estudio, tarjetas de ayuda para tortillas o leche; así de tal forma que también se contemplarán los ingresos que se perciban de la llamada economía informal).

INDICE DE PROGRESO SOCIAL: BIENESTAR Y PRIVACION VITALES

Este método desarrollado por Meghnad Desai (1992), además de los elementos esenciales del MMIP (las dimensiones ingresos y necesidades básicas), cuya cuantificación en términos de logro resulta en calidad de la vida, o bienestar actual, introduce la cantidad de la vida, a través de la proporción del potencial vital realizado (R), que se calcula dividiendo la esperanza de vida futura, dada la edad del sujeto, entre el potencial de vida futura o norma de años adicionales que debiera vivir. Al combinar la calidad y la cantidad de la vida se obtienen el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.

METODO DE MEDICION INTEGRADA DE LA CALIDAD Y LA CANTIDAD DE LA VIDA (MMICCAV)

Es una forma similar a la del Progreso Social; integra calidad y cantidad de la vida, pero lo hace de manera diferente al método anterior. En cada estrato poblacional -definido según la versión modificada del MMIP- se calcula la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos. Para evitar la distorsión que podría introducir la diferente estructura de edades de las madres, se estandariza la edad de las madres. La tasa de sobrevivencia relativa, haciendo la de la clase alta urbana igual a 1.00, se multiplica por el índice sintético de logro en la dimensión de la calidad de la vida, obteniendo así en cada estrato, el índice de calidad y cantidad de la vida.

ANEXO III
CARACTERISTICAS DE MICHOACAN

CONTEXTO ECONOMICO SOCIAL[1]

El estado de Michoacán de Ocampo se ubica en la región centro-oeste de la República Mexicana ocupando una extensión territorial de 59,864 Km^2.

De acuerdo con los datos estadísticos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Michoacán es habitado por 3'548,199 personas distribuidas en las 7,716 comunidades de los 113 municipios en los que se encuentra dividido políticamente. Con relación al total nacional, la entidad participa con el 4.37% de la población, lo que significa que el promedio es un nivel medio.

En los municipios de Morelia, Uruapan, Zamora, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro y Apatzingán, se asienta el 33.7% de la población total. Como contraste debe señalarse que en 66 municipios se localiza el 23.8% de los habitantes, de éstos, 17 tienen menos de 10,000 habitantes.

La población económicamente activa asciende a 920,154 habitantes, 39.1% de la población de 12 años y más de edad. Dentro de los tres grandes sectores de la actividad económica, el 37.43% de la población ocupada desarrolla actividades en el sector terciario, compuesto por las actividades comerciales, servicio de transporte y comunicaciones, financieros, profesionales, turísticos y administrativos.

En el sector de las actividades agropecuarias, silvícolas, forestales y extractivas, se reúne el 34% de la población ocupada (sector primario) y el resto trabaja en actividades industriales o de transformación (sector secundario).

Virtualmente, el 60% de la población ocupada se encuentra dentro del espectro que conforma la pobreza extrema: 533 mil trabajadores no perciben salario o devengan un importe inferior a 2 salarios mínimos. El mayor índice de marginación se encuentra en las regiones: Tierra Caliente, Oriente, Valle de Apatzingán y Costa.

---

[1] Corresponde a la introducción del Programa Nacional de Solidaridad del Estado de Michoacán

CARACTERISTICAS ECONOMICAS DEL ESTADO[2]

POBLACION Y TRABAJO

Entre 1930 y 1990 la población se ha triplicado. De ésta, para 1990 el 51% eran mujeres, especialmente jóvenes (gráfica 1).

GRAFICO 1

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, Michoacán, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 33

La mayor parte de las mujeres vive en las ciudades.

De cada 10 mujeres, 4 viven en el campo y 6 en las zonas urbanas de Michoacán. Esto es consecuencia del acelerado proceso de urbanización o desruralización que está sufriendo el país, como puede observarse en el siguiente cuadro 10 y gráfica 2.

---

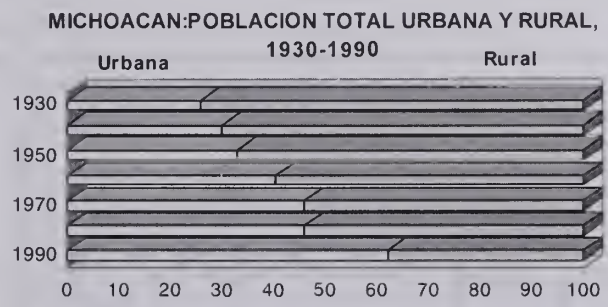
[2] Corresponde al segundo apartado de la primera parte del libro: *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*; Gonzáles Butrón María A. (Coord. y edición), Ed.UMSNH, CEMIF, EMAS, primera edición, México 1996.

CUADRO 10
POBLACION FEMENINA URBANA Y RURAL, NACIONAL Y DE MICHOACAN, 1990

Entidad	Total de población femenina	Población femenina urbana	%	Población femenina rural	%
Nacional	41,355,676	29,766,220	71.98	11,589,456	28.02
Michoacán	1,829,436	1,135,793	62.08	696,643	37.92

FUENTE: La mujer en México, INEGI y Cámara de Diputados LIV Legislatura, 1992. En: Gonzáles Butrón, María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 34

GRAFICO 2



FUENTE:Estimaciones del COESPO con base en: DGE e INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda. Michoacán, 1930-1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 34

El analfabetismo es muy significativo en el estado. Según el censo de 1990, la tasa de analfabetismo en los hombres era de 15.3%, mientras que la de las de las mujeres llegaba al 19%. El analfabetismo es más alto cuando la edad de la mujer es mayor (cuadro 11 y gráfica 3). La participación femenina en otros niveles de escolaridad, si bien ha tendido a aumentar en términos absolutos, no se compara con la masculina, especialmente en los niveles secundario y superior donde la deserción de la mujer es muy alta.

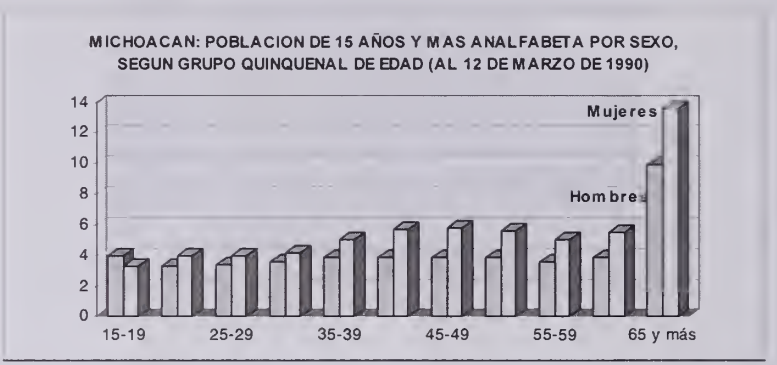
CUADRO 11

MICHOACAN: POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS POR CONDICION DE ALFABETISMO SEGUN SEXO, 1990

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Michoacán	2,049,007	100.00	963,805	100.00	1,085,202	100.00
Alfabetas	1,687,462	82.36	812,301	84.28	875,202	80.64
Analfabetas	353,528	17.25	147,893	15.34	205,635	18.95
No especificado	8,017	0.39	3,611	0.37	4,406	0.41

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, Michoacán 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p.3

GRAFICO 3



FUENTE: "Michoacán, resultados definitivos"; Tabulados Básicos; Tomo Y; XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 35.

Esto debido al rol social que se le ha asignado y que tiene que ver, principalmente, con el cuidado de los(as) niños(as) y el trabajo doméstico.

En cuanto a la población económicamente activa (PEA), para 1990 estaba constituída por 39% de la población total. De ésta, el 66.3% eran hombres y el 14.6% la constituían mujeres. Por otra parte, se considera que el 57.6% de la población es inactiva (PEI), en la cual se encuentran la amas de casa (!) (en un

80.3 dentro del 57.6%) y los estudiantes (grafica 4). ¿Por qué se considera inactiva a una mujer que trabaja en promedio de 14 a16 horas diarias en el campo o en la ciudad?

Esto tiene que ver con una concepción económica y cultural de género puesto que es un trabajo no pagado, obligatorio para la mujer y no genera valores de cambio.

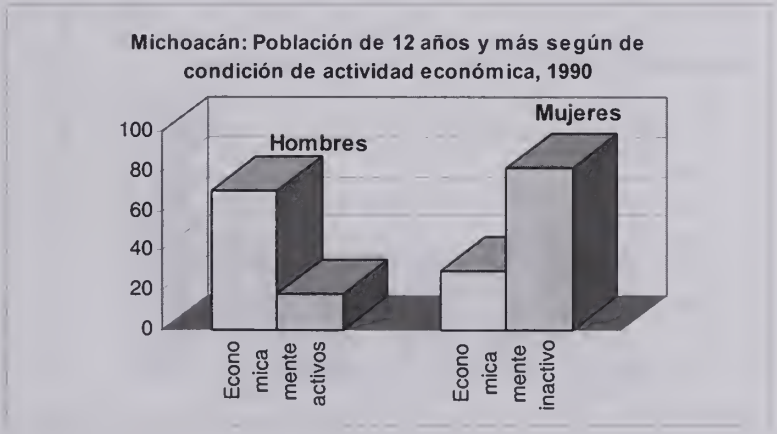
Esto contrasta con su significación real y su trascendencia, puesto que de éste depende la reproducción del ser humano, de la fuerza de trabajo y de la vida cotidiana en general.

Entre la población ocupada en Michoacán,se ha encontrado que la ocupación en el sector servicios ha crecido 3.5 veces y han disminuído notablemente las ocupaciones en el campo y en la industria. La población femenina ocupada pasó de 90 162 a 176 817 entre 1970 y 1990, mientras que la masculina pasó de 447 864 a 715 056. La PEA femenina, de representar el 20.1% del total en los años setenta, incrementó su participación a 24.7% en los noventa (gráfica 4).

Por otro lado, la población desocupada femenina disminuyó en más del 40% en el período, mientras que la masculina aumentó en más de 2.5 veces en el mismo lapso.

Todo esto indica que en los últimos veinte años ha crecido significativamente la presencia de las mujeres en el mercado laboral, sin tomar en cuenta su participación en actividades informales como son, por ejemplo, la preparación y venta de alimento en las calles de la ciudad.

GRAFICO 4



Fuente: INEGI.Michoacán perfil sociodemográfico.XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 36.

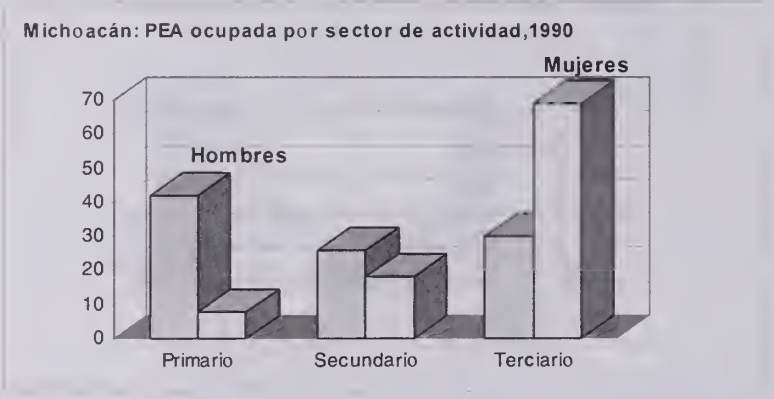
Sin embargo, al revisar la PEA ocupada por sector de actividad, de cada 100 mujeres, 7 trabajan en las actividades primarias, 16 en la industria y 68 en sector terciario, mientras que de cada 100 hombres, 41 se ubican en las actividades primarias, 25 en la industria y 30 en los servicios (gráfica 5).

Cuando se analiza la PEA según ocupación principal y según sexo encontramos que para 1990, las actividades en que la mujer representaba más del 50% eran: técnicos, oficinistas, trabajadores de la educación y de servicios públicos. En el trabajo doméstico están el 97.11%. En contraste, la población masculina ocupa alrededor del 70% en las actividades como profesionales, técnicos, funcionarios, directivos, trabajadores del arte, inspectores, supervisores, operadores de transporte, protección y vigilancia, entre otros.

El cuadro 4 muestra que de 898 730 personas económicamente activas (PEA), en el estado, el 80.17% son hombres y el 19.23% son mujeres y que las principales ocupaciones (remuneradas) de la mujer en orden de importancia son:

1. Trabajos domésticos (97.1% del total).
2. Trabajadoras de la educación (57.2% del total).
3. Oficinistas (56.8% del total).
4. Técnicas (47.2% del total).
5. Trabajadoras en servicios públicos (35.4% del total).
6. Comerciantes y dependientes (33.7% del total).
7. Profesionistas (24.5% del total).

GRAFICO 5



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, Michoacán 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 37.

CUADRO 12
OCUPACION PRINCIPAL DE LAS MUJERES MICHOACANAS, 1990

Ocupación principal	Total (100%)	Mujeres relativo (%)	Hombres relativo (%)
Profesionistas	18,253	24.49	75.51
Técnicos	19,328	47.16	52.84
Trab. de la Educación	32,362	57.24	42.76
Trab. del Arte	5,948	11.08	88.92
Funcionarios y directivos	12,202	20.50	79.50
Trab. Agropecuarios	300,400	4.06	95.94
Inspectores y supervisores	6,492	8.30	91.70
Artesanos y obreros	155,776	12.11	87.89
Op. de Maquinaria Fija	19,479	18.92	81.08
Ayudantes y similares	30,516	8.30	91.16
Op. de transporte	37,766	1.16	98.84
Oficinistas	45,645	56.77	43.23
Comerc. y dependientes	87,081	33.75	66.25
Trab. ambulantes	18,021	24.74	75.26
Trab. servicios públicos	33,888	35.43	64.57
Trab. domésticos	20,306	97.11	2.89
Proyección y vigilancia	10,834	2.46	97.54
No especificado	37,576	30.28	69.72
Michoacán (PEA total)	898,730	19.83	80.17

Fuente: Gonzáles Butrón, María Arcelia; *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 38.

Estos últimos datos muestran, aunque en forma limitada, las condiciones laborales de las mujeres en el estado.

Ciertamente, las mujeres han incrementado su presencia en el ámbito laboral michoacano pero siguen haciéndolo en los trabajos de menor especialización y, en consecuencia, peor pagados; su posición como género las hace que se orienten en lo fundamental hacia actividades básicamente de extensión del trabajo doméstico. Además, se suman cinco rasgos específicos del trabajo femenino: informalidad en el empleo; condicionamiento por los tiempos del ciclo de reproducción biológica; desvalorización social de la fuerza de trabajo femenina; aplicación contradictoria de la ley e impacto en las consideraciones patriarcales acerca de las relaciones entre hombres y mujeres.

Diversos estudios dan cuenta que la desiguladad económica ligada a la de género hace que las mujeres de México, especialmente las más pobres, constituyan los grupos de mayor vulnerabilidad y marginalidad.

Las consecuencias de esta situación son divesas: trabajan doble y hasta triple jornada con repercusiones sobre la salud física y mental; enfrentan diversas formas de violencia y poca protección legal, pues muchas siuaciones injustas se consideran la mayoría de las veces como "naturales", se callan y se ocultan.

El acoso sexual en el trabajo no se denuncia porque no está sancionado y menos aún la violencia en la calle. Esta última es un riesgo cotidiano que enfrentan las mujeres y en especial las trabajadoras sexuales, pues lejos se está de reconocer sus derechos como seres humanos en una sociedad en que las relaciones de poder entre hombres y mujeres están claramente definidas. Son los primeros quienes deciden sobre los asuntos que tienen que ver con más de la mitad de la población: las mujeres.

GRADO DE MARGINACION Y CONDICIONES DEL TRABAJO DOMESTICO

Michoacán de ubica entre los estados de alto grado de marginación según un estudio realizado por CONAPO para 1990. En los indicadores para medir la marginación se encuentran los resultados siguientes para el estado:

INDICADORES DEL GRADO DE MARGINACION EN MICHOACAN

INDICADOR	MICHOACAN RESULTADO
% de la población analfabeta, mayor de 16 años	17.32
% de población sin primaria completa, mayor de 16 años	48.56
% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	24.48
% de ocupantes de vivienda sin energía eléctrica	13.13
% de ocupantes en vivienda sin agua entubada	20.85
% de viviendas con hacinamiento	58.33
% de ocupantes de viviendas con piso de tierra	28.70
% de población en localidades con menos de 5 000 habitantes	46.34
% de población ocupada con ingreso menor de 2 salarios mínimos	59.98

Fuente: Gonzáles Butrón María Arcelia; *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 40.

Los datos en relación a la condición de las viviendas son muy importantes puesto que tienen que ver con la actividad básica y cotidiana de las mujeres que es el trabajo doméstico, y que se realiza en el seno de la vivienda. La falta de espacio físico (en el 58% de las viviendas), agua, drenaje, energía eléctrica, piso (que no sea de tierra), les afecta directamente, puesto que, como se observa desde la experiencia empírica, a peores condiciones materiales corresponden mayores tiempos de trabajo para realizar las tareas de reproducción familiar.

Por otra parte, tal situación se agrava, pues el ingreso del 60% de la población ocupada según el CONAPO o del 56% según el INEGI (cuadro13), es menor a dos salarios mínimos, es decir, menor por ejemplo a N$660.00 (para 1993) por lo que se incrementa el tiempo de trabajo de la mayoría de las mujeres para la sobrevivencia familiar: hay que caminar más para encontrar alimentos más baratos; hay que ingeniárselas para cubrir una dieta básica para los (as) hijos(as); hay que "estirar" el gasto aun a costa del sacrificio personal; hay que realizar otros trabajos para aportar el ingreso familiar; entre otras.

FECUNDIDAD Y MORTALIDAD

A partir de 1960 se observa un lento descenso de la tasa de crecimiento de la población. La tasa más alta que ha experimentado el estado se presentó en la

CUADRO 13

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS OCUPADA POR INGRESO MENSUAL SEGUN SEXO EN MICHOACAN, 1990

Ingreso mensual	Población ocupada	%	Hombres	%	Mujeres	%
Total	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
No recibe ingreso	1,690,196	7.2	1,536,812	8.6	153,314	2.8
Menos de un S.M.	4,518,090	19.3	3,278,850	18.3	1,239,240	22.4
De 1 a 2 S.M.	8,588,579	36.7	6,228,595	34.8	2,359,984	42.7
Más de 2 y menos de 3 S.M.	3,542,069	15.1	2,733,696	15.3	808,373	14.6
De 3 a 5 S.M.	2,283,543	9.8	1,827,792	10.2	455,751	8.3
Más de 5 S.M.	1,780,769	7.6	1,505,454	8.4	275,315	5.0
No especificado	1,000,237	4.3	770,943	4.3	229,294	4.2

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 41.

S.M.= Salario Mínimo

década de 1950-1960 que fue de 2.7% por año durante el período. Entre 1970 y 1990 disminuyó en 17.6% el promedio de los hijos nacidos vivos (Cuadro 14).

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION MICHOACANA, 1950-1990

1950-1970	2.4%
1970-1990	2.3%

Para 1990 se registraron 3 548 199 michoacanos, de los cuales el 48% eran hombres y el 52% mujeres (este patrón de casi mitad y mitad se ha consevado desde hace varias décadas). En cuanto a la estructura por edad de la población se sabe que Michoacán tiene una población eminentemente joven (41% tiene menos de 15 años). La población en edad de trabajar representó el 53 por ciento.

En materia demográfica como tendencia en Michoacán, según los censos, la mujer alcanza a vivir en promedio más que el varón: en 1987 la esperanza de vida para ella fue de 72 años, y para el varón de 66; a través del tiempo, este factor se ve favorecido fundamentalmente por los avances de la medicina.

CUADRO 14
HIJOS NACIDOS VIVOS DE LA POBLACION FEMENINA DE 12 AÑOS Y MAS EN MICHOACÁN

	Población femenina de 12 años y más	Hijos nacidos nacidos vivos	Promedio de de hijos vivos	Variación porcentual
1970	704,781	2,396,405	3.4	.....
1990	1,236,736	3,473,418	2.8	-17.6

FUENTE: La Mujer en México, INEGI. 1993. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 42.

A lo anterior podemos sumar que se casan a temprana edad: en 1989 el 45% de los matrimonios registrados correspondió al grupo de 15-19 años, dando lugar al alto promedio de hijos. Así la tasa bruta de natalidad se ha mantenido por arriba de la nacional: 38% y 29%, respectivamente para 1990.

CUADRO 15
DISTRIBUCION DE MUJERES DE 12 AÑOS Y MAS SEGUN ESTADO CIVIL EN MICHOACAN, 1990

Población femenina	Soltera	Casada	Unión Libre	Separada	Divorciada	Viuda	No especificado
1,236,736	37.9	45.5	7.5	1.8	1.0	5.6	1.0

FUENTE: La Mujer en México, INEGI. 1993. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 43.

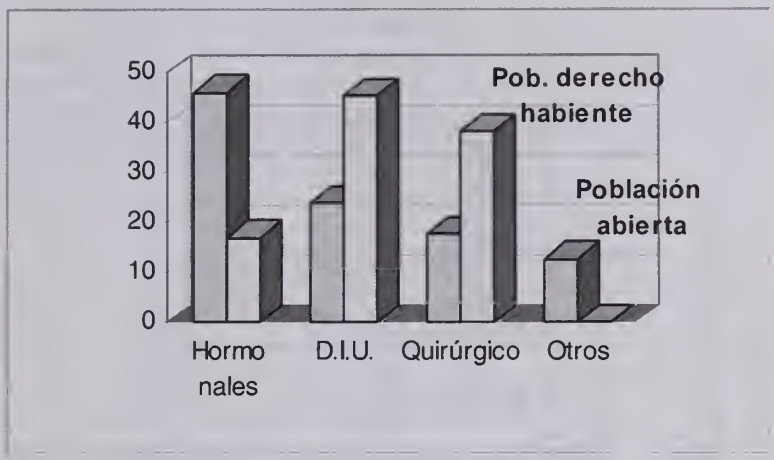
Por lo anterior, la fecundidad es alta en todas las edades reproductivas de la mujer, alcanzando en 1990, 253 nacimientos por mil mujeres el grupo de 25-29 años, siguiéndole el grupo de 20-24 años con 236 nacimientos. Las razones de una fecundidad de este tipo son muchas, pero sin duda las que directamente influyen son: la escolaridad, la condición de actividad y el lugar de residencia, entre otras.

Actualmente el uso de anticonceptivos es como sigue:

CUADRO 16
USUARIAS ACTIVAS POR METODOS ANTICONCEPTIVOS, MICHOACAN 1990

Método	Total	Población		Población	
		abierta	%	derecho habiente	%
Total	162,196	55,067	100.00	107,129	100.00
Hormonales	43,305	25,191	45.75	18,114	16.91
D.I.U	61,532	13,063	23.72	48,469	45.24
Quirúrgico	50,322	9,799	17.79	40,523	37.83
Otros	7,037	7,014	12.74	23	0.02

GRAFICO 6



Fuente: Sistema Nacional de Salud, Boletín de Información Estadística, Num. 10, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán.Hacia un nuevo amanecer*, p. 44.

Asimismo, en esta última década, por la inercia del crecimiento demográfico que todavía tiene la entidad, las mujeres en edad reproductiva aumentaron de 649 308 en 1980 a 864 202 en 1990, lo que representa una tasa de crecimiento del 3.0% en la década. Para el año 2000 se espera que haya 1 081 348 mujeres.

MORTALIDAD

Este fenómeno demográfico según fuentes oficiales, ha disminuído notablemente al pasar de 8.7 muertes por cada mil habitantes en 1970, a 4.8 en 1990. En relación al sexo se observa que el último de estos años, el 41.9% de mortalidad general se registró en las mujeres, ligeramente mueren más hombres. La muerte de niños(as) menores de un año tienen un porcentaje mayor (cuadro 17).

Todavía las muertes maternas cobran significancia, prueba de ello es que de cada 10 000 partos se registran 7 muertes, además las obstétricas directas son las de mayor importancia.

CUADRO 17
DEFUNCIONES EN MICHOACAN SEGUN SEXO Y GRUPO QUINQUENALES DE EDDAD DEL FALLECIDO, 1992

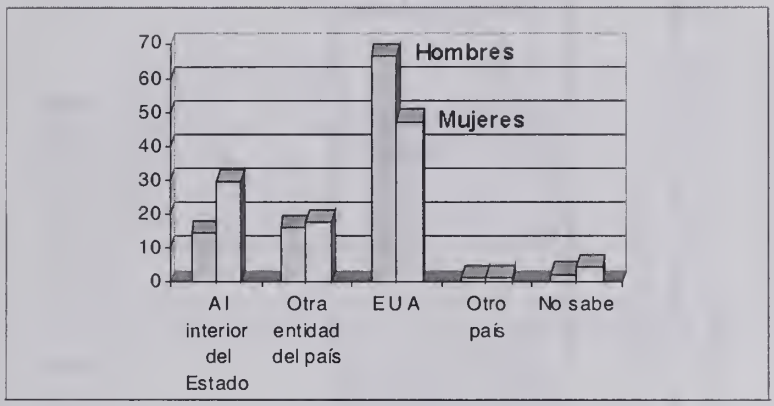
		Grupos quinquenales de edad del fallecido									
Michoacán	**Total**	**Menores de 1 año**	**1-4 años**	**5-9 años**	**10-14 años**	**15-19 años**	**20-24 años**	**25-29 años**	**30-34 años**	**35-39 años**	**40-44 años**
Total	17,847	1,815	381	201	223	504	633	590	608	629	573
Hombres	10,424	1,056	212	129	139	404	529	468	491	456	398
Mujeres	7,414	755	169	72	84	100	104	122	116	172	175
No especificado	9	4	....	....	....	....	....	....	1	1	....

FUENTE: INEGI. Estadísticas demográficas. Cuadernos de Población, Núm. 5, p.105. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 45.

MIGRACION

En cuanto a los movimientos migratorios, Michoacán es un estado que expulsa mportante volumen de población, tanto a las zonas urbanas de la República, como a los Estados Unidos de América. Según los Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990 el saldo neto migratorio continua reportándose negativo e incluso se agudizó para el último de estos años, pasando de -138 624 a -596 939. (Cuadro 18)

GRAFICO 7



FUENTE: Consejo Estatal de Población, Encuesta Demográfica de Michoacán, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p. 48.

La Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas de 1987, realizada por el Consejo Nacional de Población, muestra que seis estados: Michoacán, Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz, son los pricipales generadores de corrientes de emigrantes a la zona metropolitana de la Ciudad de México, presentando una emigración de intensidad media (entre 9.1 y 9.8%).

Por su parte, los emigrantes de Michoacán que se dirigen a los principales polos de atracción (zona metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y ciudades fronterizas del norte), se encuentran en las edades "activas", esto es, en el grupo de 15 a 65 años (88.6%) mientras que los grupos de 0 a 14, y de 65 años y más, participan con el 9.1 y 9.5%, respectivamente.

Destaca el que en los últimos diez años predomina la emigración femenina. Así se tiene que de la población que llega a las ciudades ya mencionadas arriba, por cada 88 hombres inmigrantes hay 102 mujeres en esta condición (cuadro 19).

CUADRO 18
CARACTERISTICAS DE LA EMIGRACION MICHOACANA
INTERNA E INTERNACIONAL, 1990

Concepto	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Cambio de residencia	100.00	100.00	100.00
Al interior del estado	19.26	14.29	29.55
Otra entidad del país	16.30	15.82	17.27
Estados Unidos de Norte América	60.30	66.59	47.27
Otro país	1.19	1.10	1.36
No sabe	2.95	2.20	4.55

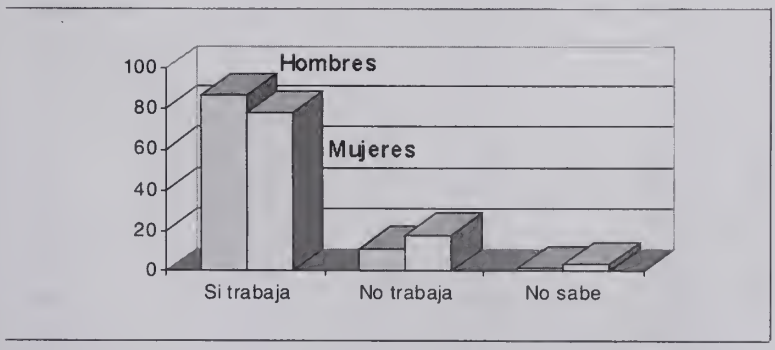
CUADRO 19
POBLACION EMIGRANTE SEGUN CONDICION DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN EUA, MICHOACAN, 1990

Condición de actividad	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
Total	100.00	100.00	100.00
Si trabaja	86.80	77.88	84.52
No trabaja	11.22	18.27	13.2
No sabe	1.98	3.85	2.46

Con base en los datos de la encuesta realizada en diciembre de 1984 a trabajadores mexicanos no documentados devueltos de los Estados Unidos de América se tiene que, del total de entrevistados en la frontera, el 11% reside habitualmente en Michoacán y el 13% había nacido en el estado. Los otros estados que expulsan un alto porcentaje de emigrantes son: Chihuahua con un 15% y Baja California con 10%; cabe mencionar que la emigración internacional procedente de Michoacán es básicamente de hombres, es de duración corta y estacional.

En relación al sexo, esta misma encuesta reporta que el 91.3% de los indocumentados devueltos, según su lugar de residencia, eran hombres y el 8.7% mujeres.

GRAFICO 8



FUENTE: Consejo Estatal de Población, Encuesta Demográfica de Michoacán, 1990. En: Gonzáles Butrón María A., *Las Mujeres en Michoacán. Hacia un nuevo amanecer*, p.49.

Esta situación cuantitativamente no representa mucho pero de continuar así cabe la interrogante de: ¿quién se hace cargo de los hijos? Porque en muchos casos son mujeres casadas. Cabe destacar que del total el 20% tenía un nivel de instrución de secundaria. Esto refleja que la emigación ya no sólo se da en la población sin instrucción, sino que afecta al estado ya que ha invertido en ellos(as) recursos educativos. Otro dato significativo en Michoacán, es que por cada 100 mujeres que emigran, emigran 94 hombres.

Los datos arrojados en la Encuesta Demográfica de Michoacán realizada por COESPO en 1990, indican que del total de la población emigrante el 33% eran mujeres, cuyo destino era los Estados Unidos de América (47.3% del total de emigrados a este país) y, en su mayoría sí trabajan allá (78%).

ANEXO IV
INDICE Y GRADO DE MARGINACION

CUADRO 20. INDICE Y GRADO DE MARGINACION EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD	LUGAR EN EL CONTEXTO NACIONAL	ÍNDICE DE MARGINACIÓN	GRADO DE MARGINACIÓN
Chiapas	1	2.360	muy alto
Oaxaca	2	2.055	muy alto
Guerrero	3	1.746	muy alto
Hidalgo	4	1.169	muy alto
Veracruz	5	1.130	muy alto
Puebla	6	0.831	muy alto
San Luis Potosí	7	0.748	alto
Zacatecas	8	0.568	alto
Tabasco	9	0.516	alto
Campeche	10	0.477	alto
Yucatán	11	0.399	alto
Michoacán	12	0.362	alto
Guanajuato	13	0.211	alto
Querétaro	14	0.160	alto
Durango	15	0.011	alto
Tlaxcala	16	-0-036	medio
Nayarit	17	-0.133	medio
Sinaloa	18	-0.141	medio
Quintana Roo	19	-0.191	medio
Morelos	20	-0.457	bajo
Estado de México	21	-0.604	bajo
Tamaulipas	22	-0.608	bajo
Colima	23	-0.757	bajo
Jalisco	24	-0.767	bajo
Sonora	25	-0.859	bajo
Chihuahua	26	-0.872	bajo
Aguascalientes	27	-0.889	bajo
B.C. Sur	28	-0.968	bajo
Coahuila	29	-1.053	bajo
B.C. Norte	30	-1.344	muy bajo
Nvo. León	31	-1.376	muy bajo
D.F.	32	-1.688	muy bajo

FUENTE: CONAPO; Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990; México.

CUADRO 21. INDICE Y GRADO DE MARGINACION DE CADA MUNICIPIO, LUGAR EN EL CONTEXTO NACIONAL Y ESTATAL. EL CASO DE MICHOACAN

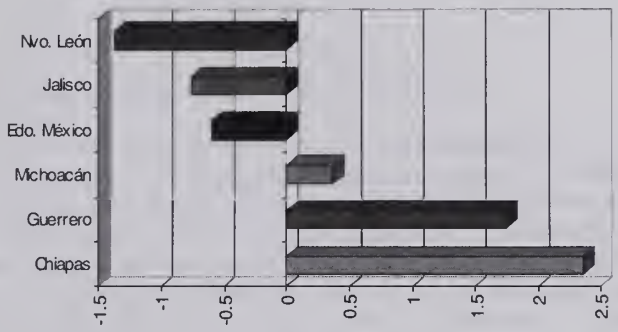
MUNICIPIO	LUGAR EN EL CONTEXTO ESTATAL	LUGAR EN EL CONTEXTO	INDICE DE MARGINACIÓN	GRADO DE MARGINACIÓN
Susupuato	1	291	1.235	muy alta
Aquila	2	351	1.107	alta
Nocupétaro	3	406	1.028	alta alta
Tiquicheo	4	444	0.959	alta
Chinicuila	5	450	0.951	alta
Carácuaro	6	460	0.937	alta
Tzitzio	7	543	0.787	alta
Churumuco	8	624	0.690	alta
Tuzantla	9	627	0.688	alta
Epitacio Huerta	10	654	0.638	alta
Madero	11	673	0.619	alta
Senguio	12	798	0.454	alta
Tumbiscatío	13	831	0.419	alta
Turicato	14	850	0.398	alta
Huacana, La	15	897	0.352	alta
Nuevo Urecho	16	936	0.304	alta
Chucándiro	17	970	0.272	alta
San Lucas	18	978	0.257	alta
Contepec	19	1016	0.217	alta
Tancitaro	20	1102	0.111	alta
Charapan	21	1164	0.034	media
Parácuaro	22	1171	0.024	media
Tlalpujahua	23	1186	0.003	media
Jungapeo	24	1218	-0.030	media
Maravatío	25	1223	-0.039	media
Huetamo	26	1236	-0.052	media
Charo	27	1238	-0.053	media
Aporo	28	1271	-0.095	media
Arteaga	29	1280	-0.105	media
Copándaro	30	1281	-0.107	media
Juarez	31	1292	-0.124	media
Acuitzio	32	1294	-0.128	media
Nahuatzen	33	1316	-0.152	media
Tzintzuntzan	34	1330	-0.171	media
Irimbo	35	1336	-0.177	media

Morelos	36	1356	-0.193	media
Panindícuaro	37	1366	-0.205	media
Ziracuaretiro	38	1368	-0.208	media
Tangamandapio	39	1394	-0.223	media
Coalcaman	40	1398	-0.225	media
Ocampo	41	1403	-0.229	media
Huaniqueo	42	1424	-0.255	media
Penjamillo	43	1454	-0.289	media
Tuxpan	44	1472	-0.302	media
Indaparapeo	45	1476	-0.312	media
Tarímbaro	46	1481	-0.328	media
Chilchota	47	1483	-0.329	media
Villamar	48	1488	-0.335	media
Angangueo	49	1491	-0.337	media
Lagunillas	50	1494	-0.342	media
Coeneo	51	1495	-0.342	media
Huiramba	52	1500	-0.351	media
Ario	53	1501	-0.352	media
Tacámbaro	54	1548	-0.406	media
Erongarícuaro	55	1559	-0.420	media
Salvador Escalante	56	1560	-0.422	media
Buenavista	57	1592	-0.469	media
Aguililla	58	1609	-0.490	media
Alvaro Obregón	59	1611	-0.494	media
Santa Ana Maya	60	1617	-0.505	baja
Gabriel Zamora	61	1618	-0.507	baja
José Sixto Verduzco	62	1625	-0.523	baja
Angamacutiro	63	1626	-0.528	baja
Zinapécuaro	64	1627	-0.529	baja
Quiroga	65	1629	-0.532	baja
Puruándiro	66	1646	-0.560	baja
Cuitzeo	67	1665	-0.582	baja
Ecuandureo	68	1667	-0.585	baja
Hidalgo	69	1674	-0.594	baja
Pajacuarán	70	1675	-0.596	baja
Ixtlan	71	1684	-0.614	baja
Tingambato	72	1692	-0.627	baja
Zinaparo	73	1700	-0.639	baja
Paracho	74	1702	-0.639	baja
Taretan	75	1709	-0.644	baja
Múgica	76	1713	-0.645	baja
Cherán	77	1746	-0.681	baja

Numarán	78	1758	-0.691	baja
Queréndaro	79	1759	-0.694	baja
Tangancícuaro	80	1760	-0.696	baja
Coahuayana	81	1762	-0.697	baja
Jiménez	82	1773	-0.714	baja
Tanhuato	83	1803	-0.765	baja
Tlazazalca	84	1812	-0.772	baja
Churintzio	85	1819	-0.781	baja
Cojumatlán Regules	86	1825	-0.787	baja
Tinguindín	87	1826	-0.788	baja
Nvo. Parangaricutiro	88	1854	-0.820	baja
Zitácuaro	89	1862	-0.832	baja
Tepalcatepec	90	1883	-0.851	baja
Briseñas	91	1928	-0.919	baja
Cotija	92	1930	-0.919	baja
Apatzingán	93	1959	-0.968	baja
Huandacareo	94	1962	-0.975	baja
Chavinda	95	1964	-0.978	baja
Pátzcuaro	96	1966	-0.978	baja
Vista Hermosa	97	1977	-0.990	baja
Yurécuaro	98	1980	-1.002	baja
Reyes, Los	99	1991	-1.015	baja
Peribán	100	1999	-1.031	baja
Venustiano Carranza	101	2033	-1.079	baja
Tocumbo	102	2038	-1.091	baja
Jacona	103	2104	-1.213	baja
Jiquilpan	104	2150	-1.301	baja
Marcos Castellanos	105	2184	-1.371	baja
Piedad, La	106	2203	-1.397	baja
Zamora	107	2216	-1.427	baja
Zacapu	108	2218	-1.435	baja
Sahuayo	109	2219	-1.436	baja
Uruapan	110	2221	-1.454	baja
Purépero	111	2229	-1.464	baja
Lázaro Cárdenas	112	2267	-1.584	baja
Morelia	113	2321	-1.757	muy baja

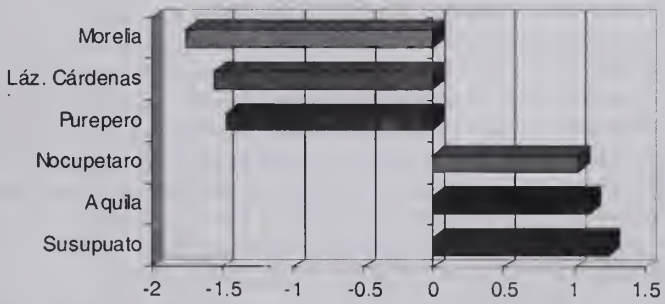
FUENTE: CONAPO ; " Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990"; México.

Gráfico 10. INDICE DE MARGINACION EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: CONAPO, 1990

Gráfico 11. INDICE DE MARGINACION EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE MICHOACAN



Fuente: CONAPO, 1990

ANEXO V
CARACTERISTICAS/DISEÑO DE LA MUESTRA Y TECNICAS DE INVESTIGACION

DATOS GENERALES DE LA REGION DE ESTUDIO

La región Morelia se conforma como tal, según Vargas Uribe,[1] por tres motivos principalmente: 1) En términos geográfico-naturales. El municipio de Morelia se localiza al centro norte del estado de Michoacán, en las coordenadas 19° 42' 00" de latitud norte y 101° 11' 00" de longitud oeste, a una altura de 1 940 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Tarímbaro, Chucándiro y Huaniqueo; al este con Charo; al sureste con Tzitzio, al sur con Madero y Acuitzio; al suroeste con Huiramba y al oeste con Lagunillas, Tzintzuntzan, Quiroga y Coeneo. Se divide en 179 localidades siendo algunas: Apangueo, Atecuaro, Capula, El Freno, El Tigre, La Aldea y Zajo Grande.

La capital del estado de Michoacán de Ocampo se halla asentada en una colina de suaves pendientes constituida por grandes bancos de cantera. Rodeada de campos fértiles, el conjunto forma un dilatado valle circundado de montañas, entre las que sobresalen el Quinceo, al oeste, de 3 324 metros de altura. Al norte están los lomeríos de El Colegio; al sur las lomas de Santa María de Guido (antigua Asunción) y al oriente, el cerro de Punhuato. Su relieve lo constituyen el sistema volcánico transversal, la sierra de Acuitzio y Mil Cumbres, El Tigre y Pico de Quinceo, y los cerros del Punhuato, San Andrés, de la Nieve, el Águila, de las Animas, Cuates, cerro Pelón, de la Trampa y otros conos de baja altura. En la zona predominan las rocas efusivas: andesita, riolitas y basaltos, asociadas a tobas y obsidianas. Los suelos del municipio datan del período cenozoico, terciario y cuaternario y corresponden principalmente a los del tipo chernozem y podzólico. Su uso es predominantemente ganadero y en menor proporción forestal y agrícola. En el municipio la hidrografía la constituye los ríos Grande y Guayangareo, los arroyos de Atécuaro, La Huerta y Refugio y la presa de Cointzio. Recorren el valle de Morelia, el río Chiquito que corre por el sur y sirve de desagüe y el río Grande, donde aquél desemboca, que viene de Undameo «donde nace el río, en tarasco». Un canal procedente de la Presa de Cointzio, a 16 kilómetros de la población, alimenta la planta potabilizadora de agua y proporciona riego a los valles de Morelia y Alvaro Obregón (antiguamente llamado San Bartolo).

Su clima es templado con lluvias en verano. Tiene una precipitación pluvial anual de 796.4 milímetros cúbicos y una temperatura mínima de 13.0°C, media

---

[1] Profesor investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

de 27.5°C y máxima de 42°C. El clima medio de Morelia es de 27 grados en verano y de 5 grados en invierno. A partir de 1928 se han registrado variaciones sensibles debido seguramente a la deforestación de los alrededores. En el municipio predomina la pradera y el bosque mixto, sobre todo de pino, madroño, encino, arbustos y matorrales de tipo pradera: mezquite, cazahuate, uña de gato y huizache. Su fauna está representada por el zorrillo, armadillo, tlacuache, ardilla, cacomixtle, comadreja, conejo costilla, coyote y tejón. Aves: güilota o tórtola, pato boludo prieto, chalcuán, tepalcate, tzintzinhua, golondrina y paloma. Peces: la carpa.

2) Desde el punto de vista étnico constituye una región de reciente colonización en Mesoamérica (siglo XV) donde se establecieron los pirindas ("los de en medio") grupo que apoyó al Estado tarasco en contra de los expansionistas mexicanos y que fue premiado por aquellos con las tierras que van desde Indaparapeo hasta Undameo. En el período colonial la región tuvo una fuerte presencia española, surgiendo una nueva ciudad colonial de la Nueva España (Valladolid de Michoacán) y donde el proceso de congregación de la población indígena es muy importante desde mediados del siglo XVI y principios del XVII.

3) Desde el punto de vista administrativo la región tiene como antecedente directo el Distrito de Morelia, entidad territorial que funcionó hasta principios del siglo XX y que abarcó la mayoría de los municipios que hoy conforman la región. La región Morelia, así descrita, incluye 15 municipios, catorce de los cuales son considerados "rurales" y uno "urbano". Estos son: Acuitzio, Alvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Huiramba, Indaparapeo, Lagunillas, Madero, Morelia, Queréndaro, Tarímbaro y Tzitzio.

CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA

En la delimitación del tema quedó establecido el lugar de encuestas; en este caso recordaremos que se trata de colonias del medio suburbano de Morelia y de comunidades rurales de Alvaro Obregón; más no se había establecido específicamente la muestra. Para ello hemos tenido que darnos a la tarea de diseñarla.

La importancia del diseño de la muestra radica en que el investigador no puede, en la mayoría de los casos, investigar a toda la población pues se elevarían los costos para el estudio y se dificultaría el procesamiento de la información. "A esta pequeña porción elegida se le denomina muestra, o también se puede definir como una parte de la población que contiene teóricamente las mismas características que se desean estudiar en una población; sus medidas reciben el nombre de estadísticos. El diseñar una muestra implica además prever los problemas para el levantamiento de la encuesta o entrevista, tales como: el lugar donde se entrevistarán, la estrategia para sustituir a los individuos que se nieguen a contestar

o no se localicen; las rutas que deben seguirse para la aplicación de los cuestionarios a cédulas de entrevista, etcétera".[2]

Para nuestro caso utilizamos un método que intenta suprimir, hasta donde es posible, el aspecto matemático, siendo el método de muestras para estudios complejos: en ella se tienen que presentar condiciones básicas como una población pequeña (menor a 10 mil elementos), un cuestionario más o menos grande y con preguntas abiertas.

En dicho método se hace uso de la fórmula siguiente:

$$n = [Z^2 q / E^2] / [1+ 1/N (Z^2 q / E^2 p - 1)]$$

Donde:

Z= es el nivel de confianza requerido para generalizar los resultados hacia toda la población (entre 99 y 95 %), aquí el 95% corresponde en tablas al valor 1.96.

E=indica la precisión con la que se generalizarán los resultados; permitirá calcular el intervalo en donde se encuentran los verdaderos valores de la población, es decir, se eligió 95%, el 5% restante se le sumará y restará a un 50% de un 100% poblacional, luego entonces se tiene:

50% + 5% = 55%
50% - 5% = 45%

esto es, se espera que con un 95% de confianza, la respuesta a nivel de toda la población oscile entre 45 y 55%.

pq=se refiere a la variabilidad del fenómeno estudiado. Se le otorga a p y q la máxima variabilidad posible; p=0.5 y q=0.5.

N= tamaño de la población; este dependerá del número de colonias populares en cada una de las zonas que comprenden a Morelia.

Zona nor-occidente: La Soledad, Barrio Alto, Francisco J. Mújica, Ignacio Zaragoza, Mariano Escobedo, La Joya, Josefa Ocampo de M. ,Vicente Riva Palacio, Mártires de Uruapan, El Realito, Cruz de Barrendo, Jardín de Barrendo, Leandro Valle, Ampliación Eduardo Ruiz, Eduardo Ruiz, Felix Arreolín, Ramón I. Alcaras, Emiliano Zapata, La Quemada, Mártires de la Plaza, La Esperanza. Sustituyendo tenemos:

$$n= [(1.96)^2 (.5)/ (.1)^2 (.5)] / [1+1/21 ((1.96)^2 (.5)/ (.1)^2 (.5)- 1)]$$
$$n= 1.9595/1.0052= 1.9493$$

---

[2] Rojas Soriano, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*; Plaza y Valdés; México 1991.

La anterior sustitución nos arroja un resultado de 2 colonias a encuestar de entre 21 en la zona nor-occidente; ellas fueron: "El Realito" y "La Esperanza".

Zona sur-oriente: Niño Artillero, Cerrito Itzícuaro, Margarita Maza de Juárez, San Pascual, Sindurio, Vicente Guerrero, Las Aguilas, La Charca, Socialista, Hermanos López Rayón, Mariano Michelena, Leona Vicario, Josefa Ortiz de Dominguez, Tenencia, Andrés Quintana Roo, Batallón de Morelia, Rector Díaz Rubio, Colinas del Sur. En ella es:

$n= [(1.96)^2 (.5)/ (.1)^2 (.5)] / [1 + 1/18 ((1.96)^2 (.5) / (.1)^2 (.5) -1)]$
$n= 1.9595/ 1.0128 =1.9347$, la selección fue: Colinas del Sur y La Charca.

Zona sur-poniente: Cayetano Andrade, Carlos Rivas Larrauri, El Durazno, Sara Maifavon, Purembe, Loma Larga, José Trinidad Guido, Santa Cecilia, Ampliación Santa Cecilia, Torrecillas, Ojo de Agua. Si se sustituye es: $n=1.9595/ 1.0554 = 1.856$, las colonias seleccionadas fueron: El Durazno y Loma Larga.

Zona nor-oriente: Fray Antonio de Lisboa, Ampliación Mil Cumbres, Mil Cumbres, Eucalipto, San Rafael, 18 de Mayo, Ampliación de Mayo, 12 de Diciembre, Diego de Basalenque, Lázaro Cárdenas, Primo Tapia, División del Norte, Elias Pérez Avalos, Salvador Alcaráz Romero, Constituyentes de Querétaro, 20 de Noviembre, Martín Castrejón, Ampliación 20 de Noviembre, Joaquin Amaro, Congreso Constituyente de Michoacán. Aquí el cálculo de la muestra corresponde a:

$n= 1.9595/ 1.0052 = 1.9493$, escogiéndose la colonia Primo Tapia.

La elección de las colonias en específico responde a las características siguientes: asentamientos irregulares, las colonias Primo Tapia y La Charca; por ser ex-rancho la colonia El Durazno; por contar con ambas características El Realito; Colinas del Sur se consideró dentro de la lista por presentar un desarrollo medio o normal y el caso de la colonia La Esperanza se contempló porque es de reciente creación y por el contacto que en ella existía entre algunos miembros del taller y habitantes de la misma.

Por otro lado, las comunidades rurales fueron escogidas en base a la cercanía existente con Morelia, cuestión que nos ahorraría en gastos, objetivando que el factor financiero fue un limitante en este trabajo de campo; estamos conscientes de que tal vez, otras comunidades pudieran haber sido más representativas en este estudio.

Zona Rural

En la zona rural de Alvaro Obregón no se pudo elegir bajo estas consideraciones debido a las limitaciones financieras. La selección se basó en la experiencia de organizaciones no gubernamentales que trabajan en este municipio.

Las características de las comunidades elegidas son:

Felipe Carrillo Puerto. Es de las localidades más antiguas del municipio. Existe la pesca (ya que cerca se encuentra La Presa, separándolos una cerca de piedras) y la caza; pero principalmente para autoconsumo. Es una comunidad completamente ejidataria, donde la actividad principal es la agricultura, con cultivos de la región. Se encuentra a la orilla del Lago de Cuitzeo, razón por la cual vende también tule a granel (por pacas).

Felipe Angeles. También conocida anteriormente como el Pedregal; es una comunidad de dimensiones pequeñas y con una buena organización, la construcción de las viviendas son de materiales traídos del exterior de la comunidad como por ejemplo el cemento, baldosa, tabique y tabicón. Su principal actividad económica es la agricultura de semillas, básicos, forrajes, verduras y frutas; cultivándose entre otros el maíz, garbanzo, trigo, sorgo, cebada, haba, lenteja, diversas variedades de chiles. Cuentan con dispensario médico, una escuela primaria y un jardín de niños.

Tzirio. Se llega a esta localidad por la terracería que está junto al bordo del río. A esta comunidad se le conocía anteriormente como la Isla de Los Puercos, debido a que la mayoría de las familias tenían criaderos de puercos en los traspatios. Al igual que la anterior cuenta con una buena organización, en ella existen comités de mujeres y hombres. Hay escuela escuela primaria y jardín de niños, pudiéndose apreciar que una de las actividades económicas la realizan principalmente las mujeres de la comunidad, aprovechando la formación de tule en el río cercano con el cual una vez seco se elaboran petates que venden a comunidades cercanas o a bordo de carretera.

El Calvario. Al igual que otras poblaciones que surgen en los siglos XVII y XVIII, la más importante modificación la sufre en los años 30, durante el reparto agrario. Es ejido pequeño que surge de ex-haciendas de tierras de alta fertilidad; está bien comunicado al interior y exterior por carreteras asfaltadas.

La Mina . Se observa el descuido en la comunidad por la carencia del control de la basura y de los sanitarios. Muestra un nivel de pobreza extremo, a causa de que no se aprovechan los recursos existentes (aunque escasos); poseen un río donde se capta algo de pesca y que toman como actividad vital, cuestión importante, ya que en los últimos años se ha formado lirio en el río, denotando el alto grado de contaminación de las aguas del mismo, debido en parte a la llegada de aguas negras de Charo, Indaparapeo y Morelia. Existen algunas tierras para el cultivo que no se aprovechan por estar ubicadas cerca del río y en tiempos de lluvias se inundan, situación riesgosa para los ingresos de las familias. En la comunidad no se cuenta con servicio de transporte público, el acceso se hace en vehículo particular o caminando.

Como ya se habrá observado, "la ciudad de Morelia se ha extendido sobre las antiguas tierras de riego de ejidos (ex-haciendas). El precio de los terrenos que antes circundaban a la ciudad y que fueron rápidamente invadidos por la mancha urbana, aumentaron vertiginosamente, principalmente en lo que respecta al crecimiento hacia el oriente de la ciudad donde se edificaron importantes centros comerciales y financieros, hoteles y clubes. El crecimiento de Morelia ha sido desordenado, totalmente al margen de los planes de desarrollo urbano elaborados por la Secretaría de Urbanismo del Estado. El deterioro ecológico es dramático: se han perdido 75% de las zonas boscosas, 70% de depósitos naturales de aguas superficiales, contaminación de mantos acuíferos, ríos, aire y por ruido, etc. El peso demográfico de la población urbana en la región pasó de 24% en 1940 a 71% en 1990";[3] cuestiones que pueden verse reflejadas en las diversas colonias de Morelia.

TECNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION

Toda información que se recopile en el trabajo de campo debe estar bien justificada por los objetivos y las hipótesis de la investigación, para poder realizar un análisis preciso. En este caso se optó por la observación ordinaria[4] y por la entrevista estructurada[5], mismas que a continuación se definen:

OBSERVACION ORDINARIA: Recibe este nombre porque el investigador se encuentra fuera del grupo que observa, no participa en los sucesos de la vida del grupo estudiado. La técnica de observación ordinaria puede emplearse en visitas preliminares para reconocer y delimitar el área de estudio con el fin de obtener información para estructurar el marco teórico y conceptual. En un primer momento afina hipótesis y ayuda a adoptar estrategias en la aplicación de las demás técnicas que se utilizarán en la investigación definitiva; en un segundo momento comprueba hipótesis.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: Se emplea con el fin de realizar trabajos de tipo exploratorio, ya que permite captar información abundante y básica sobre el problema. También se utiliza para fundamentar hipótesis y orientar las estrategias para aplicar otras técnicas de recolección de datos. Se emplea también cuando no existe suficiente material informativo sobre ciertos aspectos que interesa investigar, o cuando la información no puede conseguirse a través de otras técnicas.

---

3 Datos aportados por el profesor Guillermo Vargas de la Escuela de Economía

4 Rojas Soriano, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*, Ed. Plaza y Váldes, Méxioc 1991.

5 Ibídem..

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1
AMERICA LATINA : TASA MEDIA ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR TIPO DE GASTO Y SECTOR DE ORIGEN 41

CUADRO 2
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 1970-1980 44

CUADRO 3
INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES 45

CUADRO 4
TASA MEDIA ANUAL DE INVERSION INTERNA BRUTA Y CONSUMO TOTAL (porcentajes) 47

CUADRO 5
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, POR SECTORES, AÑOS SELECCIONADOS, 1950-1985 55

CUADRO 6
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS, 1956-1976 55

CUADRO 7
CRONOLOGIA DE CONCERTACIONES EN MEXICO, 1987-1994 60

CUADRO 8
MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS 66

CUADRO 9
EVOLUCION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 1970-1982 71

CUADRO 10
DESINCORPORACION BANCARIA 1991-1992 77

CUADRO 11
DESTINO DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO 79

CUADRO 12
GASTO PUBLICO TOTAL Y EN LOS SECTORES SOCIALES, 1980-1990 81

CUADRO 13
RECURSOS DISPONIBLES EN EL SECTOR SALUD, 1980-1991 82

CUADRO 14
INDICADORES SOCIALES EN EL SECTOR EDUCATIVO 85

CUADRO 15
SALARIOS REALES vs IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN MEXICO 1982 - 1992 89

CUADRO 16
INGRESO SALARIAL Y NO SALARIAL, 1981-1990 91

CUADRO 17
EL EMPLEO EN MEXICO 92

CUADRO 18
EVOLUCION DEL EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE EXPORTACION,
1988-1994 94

CUADRO 19
EMPLEO FORMAL Y EMPLEO PRECARIO 95

CUADRO 20
CLASIFICACION DE ALGUNOS METODOS DE MEDICION DE MEDICION DE
LA POBREZA 115

CUADRO 21
POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA EN DIEZ
PAISES DE AMERICA LATINA 121

CUADRO 22
AMERICA LATINA:POBLACION POBRE E INDIGENTE 1980 - 1994 122

CUADRO 23
AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA
1980 - 1994 122

CUADRO 24
AMERICA LATINA (12 PAISES): NIVEL Y VARIACIONES DE LA POBREZA
URBANA EN LOS AÑOS NOVENTA 124

CUADRO 25
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MEXICO SEGUN INEGI-CEPAL 125

CUADRO 26
EVOLUCION DE LA POBREZA EN MEXICO 128

CUADRO 27
MAGNITUD DE LAS LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA EN
DIVERSOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN MEXICO 130

CUADRO 28
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA POR EL
MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA, CON BASE EN EL INGRESO
DISPONIBLE Y EL CONSUMO DE LOS HOGARES 1963-1988 132

CUADRO 29
MEXICO: COMPARACION DE LA INCIDENCIA ABSOLUTA DE LA
POBREZA SEGUN DIVERSAS CUANTIFICACIONES , 1984 135

CUADRO 30
CALVIDA A NIVEL NACIONAL, RURAL Y URBANO INCIDENCIA (H), INTENSIDAD (Y),
INDICE P1 (HI) Y POBRES EQUIVALENTES (QI) 138

CUADRO 31
GRADO DE MARGINACION EN MICHOACAN....140

CUADRO 32
PROCEDIMIENTO BASICO PARA LA VERSION
MODIFICADA DEL MMIP....144

CUADRO 33
CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS....146

CUADRO 34
GRADO DE ESCOLARIDAD....147

CUADRO 35
LOCALES ESCOLARES....147

CUADRO 36
CONSUMO SEMANAL DE ALIMENTOS....149

CUADRO 37
DISPONIBILIDAD DE COMBUSTIBLE....149

CUADRO 38
REGULARIDAD EN ADQUISICION DE ROPA Y CALZADO....150

CUADRO 39
GASTOS EN TRANSPORTE....150

CUADRO 40
MORBILIDAD Y SERVICIOS MEDICOS....151

CUADRO 41
INGRESO SALARIAL FAMILIAR POR SEMANA....152

CUADRO 42
FORMAS DE OBTENCION DE INGRESOS NO SALARIALES....152

CUADRO 43
PERCEPCION EN RELACION AL INGRESO FAMILIAR....152

CUADRO 44
ACCIONES DE POLITICA SOCIAL....153

CUADRO 45
NORMA PARA LAS VARIABLES DEL MMIP....154

CUADRO 46
CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA
(Consumo por semana)....154

CUADRO 47
OTRAS NORMAS PARA LAS VARIABLES DE LA L.P....155

CUADRO 48
RESULTADOS DE LA MEDICION GLOBAL EN EL MEDIO SUBURBANO
Y RURAL. METODO DE NECESIDADES INSATISFECHAS 156

CUADRO 49
RESULTADOS DE LA MEDICION GLOBAL EN EL MEDIO SUBURBANO
METODO DE LA LINEA DE POBREZA 157

CUADRO 50
APOYO GUBERNAMENTAL 161

CUADRO 51
VARIABLE DE PRIVACION EN LA CANASTA
NORMATIVA ALIMENTARIA 162

CUADRO 52
LA VARIABLE DE PRIVACION EN OTROS INDICADORES 163

CUADRO 53
FONDOS DE INVERSION O DE COMPENSACION SOCIAL 183

CUADRO 54
POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA 185

CUADRO 55
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. DISTRIBUCION
DE RECURSOS EJERCIDOS A PRECIOS CORRIENTES 1989-1994 193

CUADRO 56
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD MICHOACAN
DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR REGION 1989-1994 194

CUADRO 57
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
MUNICIPIOS CON MAYOR INVERSION 1989-1994 196

CUADRO 58
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
INVERSION EJERCIDA POR H. AYUNTAMIENTOS 1989-1994 197

CUADRO 59
PRONASOL EN MICHOACAN. INVERSION POR VERTIENTE 199

CUADRO 60
SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL
INVERSION POR PROGRAMA 1989-1994 200

CUADRO 61
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
PROGRAMAS DIRIGIDOS A GRUPOS PRIORITARIOS 1989-1994 203

CUADRO 62
PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL 1992-1994 205

CUADRO 63
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
TOTAL DE COMITES 1989-1994 207

CUADRO 64
GASTO SOCIAL CON RESPECTO A LA INVERSION
PUBLICA TOTAL 1983-1992 213

CUADRO 65
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL), 1989-1994 214

CUADRO 66
CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO
PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL 222

CUADRO 67
INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y EJERCIDA
EN DESARROLLO SOCIAL EN MICHOACAN, 1992-1995 224

CUADRO 68
SALARIO MINIMO REAL PARA EL ESTADO DE MICHOACAN 226

CUADRO 69
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO PARA LA CIUDAD DE MORELIA 227

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO I
CRECIMIENTO DEL PIB 1961-1994 42

GRAFICO 2
MEXICO: PODER DE COMPRA DE INGRESOS 1980-1989 87

GRAFICO 3
SALARIOS MINIMOS REALES 1934-1990 88

GRAFICO 4
INCIDENCIA ABSOLUTA DE LA POBREZA EXTREMA 134

GRAFICO 5
INCIDENCIA RELATIVA DE LA POBREZA EXTREMA 134

GRAFICO 6
INDICE DE MARGINACION EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS 141

GRAFICO 7
CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA EN EL MEDIO RURAL 158

GRAFICO 8
CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA EN EL MEDIO SUBURBANO 158

GRAFICO 9
RESULTADOS DE LA VARIABLE EDUCACION EN LA ZONA RURAL 160

GRAFICO 10
RESULTADOS DE LA VARIABLE EDUCACION EN EL MEDIO URBANO MARGINAL 160

GRAFICO 11
INDICADORES DE CARNE EN EL MEDIO RURAL 164

GRAFICO 12
INDICADORES DE CARNE EN EL MEDIO SUBURBANO 164

GRAFICO 13
GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB 210

GRAFICO 14
GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL GASTO PROGRAMABLE 211

Princeton Theological Seminary Library
1 1012 01541 6607

Transformaciones económico estructurales, pobreza y desarrollo social en México, 1982-1994, de María Arcelia Gonzáles Butrón, se terminó de imprimir en noviembre de 1999 en Morevallado Editores con un tiraje de 1,000 ejemplares